

RiR 2006:5

# Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare

ISBN 91 7086 071 8

RiR 2006:5

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

---

Till regeringen  
Justitiedepartementet  
Finansdepartementet

Datum 2006-03-01  
Dnr 31-2004-1363

## Länsstyrelsernas tillsyn av kommunala överförmyndare

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynen av de kommunala överförmyndarna.

Företrädare för regeringen samt de myndigheter och föreningar som bidragit med underlag till granskningen har beretts tillfälle att faktakontrollera och lämna synpunkter på rapportens recit.

I enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse och för kännedom till Länsstyrelserna.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har fattat beslut i detta ärende. Revisionsdirektör och projektledare *Elisabeth Carlsund* har varit föredragande. Revisionschef *Anette Wik*, revisor *Liv Hammargren* och revisor *Roy Melchert* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Elisabeth Carlsund

För kännedom:  
Länsstyrelserna



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Flera skäl att granska tillsynen av överförmyndarna	13
1.1 Överförmyndarsystemet	13
1.2 Flera indikationer på problem	14
1.3 Motiv för granskning och granskningens inriktning	16
1.4 Granskningens genomförande	16
2 Regleringen av överförmyndarsystemet	19
2.1 Ställföreträdare och överförmyndare	19
2.2 Straffbara handlingar inom överförmyndarsystemet	25
2.3 Statlig tillsyn	26
2.4 Förmynderskapsregleringens förändring 1995	27
3 Överförmyndarverksamheten i praktiken	29
3.1 En omfattande och växande verksamhet	29
3.2 Överförmyndarnämnder i minoritet	31
3.3 JO kritisk mot många överförmyndare	31
3.4 Brottsstatistik saknas	34
4 Länsstyrelsernas tillsyn – planering och genomförande	35
4.1 Knappt fem årsarbetskrafter ägnas åt tillsynen	35
4.2 Krav på tillsynsplaner 2003 och 2004	35
4.3 Varierande inspektionsfrekvens	36
4.4 Genomförda inspektioner 2004	40
4.5 Beslutade anmälningsärenden 2004	46
5 Länsstyrelsernas tillsyn – åtgärder	49
5.1 Åtgärder vid olämpliga överförmyndare	49
5.2 Kommunfullmäktige informeras sällan	51
5.3 Fyra ärenden överlämnade till polis eller åklagare	53
5.4 Uppföljning	55
6 Regeringens styrning och återrapportering till riksdagen	57
6.1 Ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet	57
6.2 Regeringens styrning och uppföljning	57
6.3 Utredningen om 1995 års reform	59
6.4 Tillsynen av överförmyndare är inte samordnad	59

7	Analys och slutsatser	61
7.1	Riksrevisionens utgångspunkter i granskningen	61
7.2	Flera problem med länsstyrelsernas tillsyn	62
7.3	Regeringens styrning och återrapportering	70
7.4	Grundläggande problem hos överförmyndarna	73
7.5	Riksrevisionens rekommendationer	76
	Källförteckning	79
	Bilaga 1: Granskningens genomförande	85
	Bilaga 2: Frågor för intervjuer med länsstyrelser	87
	Bilaga 3: Statisticon AB:s rapport	
	– <i>Enkät angående tillsynen av överförmyndarna i kommunerna</i>	91
	Bilaga 4: Statisticon AB:s kvalitetsdeklaration	
	– <i>Enkät angående tillsynen av överförmyndarna i kommunerna</i>	91
	Bilaga 5: Statisticon AB:s rapport: <i>Kvalitetsbedömning av enkätundersökning om 1995 års reform inom förmyndarskapets område</i> promemoria 1 den 8 februari 2005 Statisticon AB	91

# Sammanfattning

År 2004 fanns i landet omkring 88 000 personer – huvudmän – som hade ställföreträdare i form av antingen en god man, en förvaltare eller en förmyndare. I ställföreträdarnas uppdrag ingår att bevaka huvudmannens rätt, att förvalta huvudmannens egendom samt att sörja för hans eller hennes person. Det sammanlagda värdet på de tillgångar som ställföreträdarna förvaltade åt sina huvudmän uppgick till 17,5 miljarder kronor.

## Tillsynen av överförmyndarna har granskats

Överförmyndarna är kommunala myndigheter med ansvar för statligt reglerad verksamhet. I varje kommun ska kommunfullmäktige välja överförmyndare, som bl.a. har tillsynsansvar för att ställföreträdarna utför sina uppdrag gentemot huvudmännen i enlighet med gällande regler.

Länsstyrelserna svarar i sin tur för den statliga tillsynen av att överförmyndarna följer gällande regler. Då huvudmännen ofta tillhör utsatta grupper är denna tillsyn viktig för att värna huvudmännens intressen och för att säkerställa deras likabehandling och rättssäkerhet.

Riksrevisionen har granskat länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna. Samtliga landets länsstyrelser har granskats. Riksrevisionen har även granskat regeringens styrning och uppföljning av denna tillsyn samt återrapporteringen till riksdagen av verksamhetens resultat.

## Länsstyrelsernas tillsyn säkerställer inte likabehandling och rättssäkerhet

### Glesa inspektioner av överförmyndarna trots stora behov

Regeringen tog 1995 bort det tidigare kravet på årliga inspektioner. Enligt den nu gällande förmyndarskapsförordningen ska länsstyrelserna inspektera överförmyndarna med lämpliga tidsmellanrum. Länsstyrelserna gör olika bedömningar av vad detta krav innebär. Resultatet är att nästan var femte av landets överförmyndare i maj 2005 inte hade inspekterats på tre och ett halvt år eller mer.

Inspektioner utgör den centrala delen i regleringen av länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna. Inspektionerna måste därmed, enligt Riksrevisionens uppfattning, vara länsstyrelsens främsta verktyg för att upptäcka problem i överförmyndarnas verksamhet.

Genomförda inspektioner visar på stor förekomst av brister som innebär att överförmyndaren inte har levt upp till lagens krav. Sådana brister förekommer i mer än en tredjedel av de huvudmäns akter som granskats av länsstyrelserna. Omfattningen av fel visar, enligt Riksrevisionens uppfattning, på behovet av inspektioner för att förebygga, upptäcka och korrigera bristerna i överförmyndarnas verksamhet. Mot bakgrund av detta anser Riksrevisionen att länsstyrelserna bör genomföra inspektioner oftare. Regeringen bör därför återinföra ett tydligt krav på årliga inspektioner i förmyndarskapsförordningen.

### **Kvalitetsbrister i länsstyrelsernas inspektioner**

Riksrevisionen är kritisk till att inspektionerna ofta inte genomförs på ett sådant sätt att länsstyrelserna kan använda dem för att upptäcka olämpliga överförmyndare.

Riksrevisionen anser att länsstyrelserna måste följa förmyndarskapsförordningens krav på att granska ett stickprovsurval av akter, vilket inte alla länsstyrelser gör.

I många fall framgår inte heller de brister som behöver åtgärdas tillräckligt tydligt i de protokoll som länsstyrelserna upprättar efter inspektionerna. Detta försvårar möjligheterna att få insyn i och att korrigera felen i verksamheten. Enligt Riksrevisionen bör inspektionerna följas av tydliga protokoll som innehåller iakttagna brister samt behov av åtgärder och vilka regler som har åsidosatts.

### **Länsstyrelserna använder inte tillgängliga åtgärder**

De brister som länsstyrelserna har upptäckt i överförmyndarnas akter i samband med inspektionerna handlar i huvudsak om att överförmyndaren brister i sin dokumentation av verksamheten samt i sin granskning av ställföreträdarnas ekonomiska redovisning. Med dessa brister ökar riskerna för att ställföreträdarna kan missköta eller t.o.m. missbruka huvudmännens tillgångar. Länsstyrelserna har dock i mycket liten grad använt tillgängliga åtgärder för att korrigera upptäckta fel. Därigenom har man inte heller förhindrat att fler huvudmän ska komma att drabbas.

Enligt Riksrevisionens uppfattning måste den statliga tillsynen säkerställa att olämpliga överförmyndare byts ut. I länsstyrelsernas ansvar ingår att ta initiativ till entlediganden av överförmyndare som bedöms vara olämpliga. Mot bakgrund av omfattningen av upptäckta brister samt det faktum att endast en länsstyrelse vid ett tillfälle sedan 1995 har tagit



initiativ till att entlediga en överförmyndare, anser Riksrevisionen att länsstyrelserna har brustit i sitt ansvar att initiera entlediganden av olämpliga överförmyndare. Detta har även medfört att det inte rättsligt har prövats var gränsen går för att överförmyndare ska betraktas som olämpliga och därför måste bytas ut.

När överförmyndare gör sig skyldiga till upprepade eller allvarliga avvikelser från lagens krav ska länsstyrelserna, enligt Riksrevisionens uppfattning, begära hos tingsrätten att överförmyndaren entledigas från sitt uppdrag.

Riksrevisionen anser vidare att det är viktigt att brister i överförmyndarnas verksamhet följs upp i nära anslutning till att de har uppmärksammat. Konstaterade brister följs dock vanligen upp först vid nästa inspektion. I många fall kan detta dröja flera år.

Riksrevisionen kan även konstatera att kommunfullmäktige som väljer – och kan avsätta – överförmyndare endast vid ett fåtal tillfällen har informerats om tillsynens resultat. Enligt Riksrevisionen bör inspektionsprotokoll och beslut i anmälningsärenden regelmässigt delges både kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.

Under de tio år som länsstyrelserna har haft tillsynsansvaret har det endast förekommit några få fall där länsstyrelsen har lämnat in en anmälan till polis eller åklagare. Riksrevisionen anser att länsstyrelserna alltid bör anmäla misstankar om brott till polis eller åklagare.

Riksrevisionen bedömer sammantaget att länsstyrelserna låter allvarliga brister passera genom att inte vidta de åtgärder som står till deras förfogande. Riksrevisionen anser att länsstyrelserna i avsevärt högre grad än hittills bör använda tillgängliga åtgärder för att korrigera och förebygga fel i överförmyndarnas verksamhet.

## **Tillsynen varken följs upp eller samordnas av regeringen**

Elva år efter sitt beslut om 1995 års förmyndarskapsreform har riksdagen trots önskemål om en snar utvärdering om hur länsstyrelserna har axlat sitt tillsynsansvar, ännu inte fått någon återrapportering om detta.

Regeringen har inte använt tillsynen för att få information om överförmyndarnas verksamhet. Resultatet av länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna bör, enligt Riksrevisionen följas upp av regeringen, såväl på de enskilda länsstyrelserna som i landet som helhet.

Tillsynen av överförmyndarna är spridd på landets 21 länsstyrelser. Skillnader mellan länen framträder i flera avseenden.

Länsstyrelserna skiljer sig åt i fråga om såväl inspektionernas intervaller som inspektionernas planering och genomförande. De skiljer sig

också åt i fråga om användningen av åtgärder. Det är också tydliga skillnader i omfattningen av identifierade problem. I vissa län anmärker länsstyrelserna på nästan alla granskade akter. I andra län görs nästan inga anmärkningar alls.

För att länsstyrelsernas tillsyn ska vara effektiv och uppnå syftet att säkerställa rättssäkerhet och likabehandling krävs, enligt Riksrevisionens uppfattning, att liknande brister bedöms på samma sätt i olika delar av landet. Länsstyrelsernas initiativ till samordning av tillsynen har inte lett till någon faktisk samordning. Regeringen har inte heller tagit initiativ till en nationell samordning av länsstyrelsernas överförmyndartillsyn. Riksrevisionen anser att regeringen bör göra detta. Resultatet av dessa samordningsinsatser bör följas upp av regeringen.

## Otillräcklig kompetens hos överförmyndarna

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det finns omfattande problem med länsstyrelsernas tillsyn. Problemen handlar om bristande kvalitet i tillsynen i kombination med underlåtenhet att vidta åtgärder samt avsaknad av en nationell samordning. Riksrevisionens slutsats är att tillsynen inte säkerställer att grundläggande krav på rättssäkerhet och likabehandling för huvudmännen tillgodoses.

Riksrevisionens granskning visar dock inte bara på problem med länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna. Granskningen visar även på omfattande problem i överförmyndarnas verksamhet. Problemen inverkar på möjligheterna att fullgöra det statliga åtagandet gentemot huvudmännen.

Mer än en tredjedel av de akter som länsstyrelserna granskade har brister hänförliga till att överförmyndaren inte följer gällande regler för sin verksamhet. Även JO har under en följd av år konstaterat omfattande brister i många överförmyndares verksamhet.

Sammantaget visar Riksrevisionens granskning och JO:s tillsyn på en anmärkningsvärd omfattning av allvarliga brister i överförmyndarnas verksamhet. Dessa leder i slutändan till rättsförluster för de huvudmän som samhället har åtagit sig att skydda.

En förklaring till omfattningen av brister i överförmyndarnas verksamhet är, enligt Riksrevisionens uppfattning, kvalitetsbristerna i länsstyrelsernas tillsyn. Ytterligare en förklaring till omfattningen av brister kan vara att överförmyndarna saknar erforderlig kompetens. Lagen ställer inte formella kompetenskrav på överförmyndarna, trots att dessa ska tolka och tillämpa omfattande lagstiftning.

Mot bakgrund av det ovan sagda bör regeringen, enligt Riksrevisionens uppfattning, överväga ett förslag till riksdagen om att införa lagkrav på formell kompetens för dem som väljs till överförmyndare.



# 1 Flera skäl att granska tillsynen av överförmyndarna

Stora delar av den statligt reglerade verksamheten genomförs av kommunerna. Statliga tillsynsmyndigheter har då en viktig uppgift att bevaka att den statliga regleringen respekteras och följs. De kommunala överförmyndarna är ett exempel på en statligt reglerad verksamhet som genomförs av kommunerna. Riksrevisionen har granskat länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarnas verksamhet.

## 1.1 Överförmyndarsystemet

I varje kommun ska det finnas en *överförmyndare* eller en överförmyndarnämnd.<sup>1</sup> Överförmyndaren är en kommunal myndighet som ansvarar för tillsynen av *ställföreträdare* för underåriga eller hjälpbehövande vuxna. En ställföreträdare kan vara en förmyndare, en god man eller en förvaltare. Den person som har en ställföreträdare benämns *huvudman*.

Ställföreträdarna ska ta till vara sina huvudmäns intressen. I ställföreträdarnas uppdrag ingår att bevaka huvudmannens rätt, att förvalta huvudmannens egendom samt att sörja för hans eller hennes person.

### 1.1.1 Viktigt med ett väl fungerande överförmyndarsystem

Överförmyndarna ska värna huvudmännens intressen genom att utöva tillsyn över ställföreträdarna. Det innebär att överförmyndarna ska övervaka att ställföreträdarna sköter sina uppgifter enligt gällande regler. Överförmyndarnas uppdrag omfattar myndighetsutövning mot enskilda människor som är i stort behov av samhällets skydd. Huvudmännen är därmed beroende av en väl fungerande förvaltning.

Länsstyrelserna svarar för den statliga tillsynen av de kommunala överförmyndarna. Regeringen har i en förordning angivit att länsstyrelserna med lämpliga tidsmellanrum ska inspektera överförmyndarnas verksamhet.<sup>2</sup> I länsstyrelsernas ansvar ingår också att ta initiativ till entlediganden av överförmyndare som av länsstyrelserna bedöms vara olämpliga.<sup>3</sup> Länsstyrel-

<sup>1</sup> I rapporten kommer fortsättningsvis begreppet överförmyndare att användas som samlingsbegrepp för både överförmyndare och överförmyndarnämnder.

<sup>2</sup> 20 § förmyndarskapsförordningen (1995:379).

<sup>3</sup> 19 kap. 9 § föräldrabalken (1949:381).

sernas tillsyn handlar därmed om kontroll av att lagar och de bestämmelser som är knutna till lagarna efterlevs samt om att vidta korrigerande åtgärder.

### 1.1.2 *Många aktörer i överförmyndarsystemet*

Systemet med ställföreträdare och överförmyndare är till för att värna huvudmännens intressen.

Huvudaktörerna i överförmyndarsystemet åskådliggörs i figur 1:1. Utöver de i figuren nämnda aktörerna svarar tingsrätterna bl.a. för olika beslut om att anordna ställföreträdarskap och att förordna ställföreträdare. Detta framgår av avsnitt 2.1.2.

Figur 1:1 Överförmyndarsystemet

Samhällsnivå	Aktör	Ansvarig för
Staten	Riksdagen	Föräldrabalken
	↓	
Staten	Regeringen	Styrning av länsstyrelserna
	↓	
Staten	Länsstyrelserna	Tillsyn av överförmyndarna
	↓	
Kommunerna	Överförmyndar- myndigheten	Tillsyn av ställföreträdarna
	↓	
Enskilda	Ställföreträdarna	Uppdrag att hjälpa huvudmännen
	↓	
Enskilda	Huvudmännen	

## 1.2 Flera indikationer på problem

Inför Riksrevisionens granskning av länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna fanns flera indikationer på problem.

### 1.2.1 *En splittrad tillsyn*

Den statliga tillsynen av överförmyndarna är fördelad på många utövare, de 21 länsstyrelserna. Mot denna bakgrund är en central fråga i vilken utsträck-

ning tillsynen är samordnad och säkerställer regeringsformens krav på rätts-säkerhet och likabehandling.<sup>4</sup>

### 1.2.2 *JO har uppmärksammat flera problem*

Under en följd av år har Riksdagens ombudsmän (JO) särskilt uppmärksammat överförmyndarnas verksamhet i sin granskning. Ett motiv för detta var att överförmyndarnas verksamhet rör ett område med starka skyddsintressen för enskilda personer, huvudmännen. Ett annat motiv var att huvudmännen många gånger inte själva kan föra sin talan.<sup>5</sup>

JO:s granskningar visar på flera brister i överförmyndarnas verksamhet.<sup>6</sup> Kritiken har oftast handlat om brister i överförmyndarnas myndighetsutövning mot enskilda. Myndighetsutövning innebär att en myndighet fattar beslut som påverkar enskildas personliga förhållanden.<sup>7</sup> Mot denna bakgrund är kritiken, enligt JO, av ett allvarligare slag än den JO vanligen har riktat mot andra myndigheter.<sup>8</sup>

JO har även kritiserat en länsstyrelse för att den inte tillräckligt frekvent hade utövat tillsyn av överförmyndarna i länet.<sup>9</sup> (Se vidare avsnitt 4.3.5.)

### 1.2.3 *Brist på kunskap*

För att få en överblick över faktiska förhållanden inom överförmyndarnas verksamhet och länsstyrelsernas tillsyn av denna har Riksrevisionen sökt bland befintliga källor.<sup>10</sup>

Efter att ha inventerat de undersökningar som genomförts på området kan Riksrevisionen konstatera att det saknas kunskap om omfattningen av såväl överförmyndarnas verksamhet som länsstyrelsernas tillsyn av denna.

---

<sup>4</sup> 1 kap. 9 § regeringsformen.

<sup>5</sup> Intervju med ställföreträdande JO Jan Pennlöv.

<sup>6</sup> Intervju med ställföreträdande JO Jan Pennlöv.

<sup>7</sup> Nationalencyklopedin

<sup>8</sup> Intervju med JO Cecilia Nordenfelt och byråchef Jörgen Buhre.

<sup>9</sup> SOU 2004:112, band 1, s. 314 samt intervju med ställföreträdande JO Jan Pennlöv.

<sup>10</sup> Riksrevisionen har uppdragit åt Statisticon AB att översiktligt bedöma kvaliteten och resultatet i de enkäter som Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare genomförde i anslutning till uppföljningen av 1995 års förmyndarskapsreform. Statisticons sammanfattande bedömning är att enkäterna, till följd av frågornas formulering och urvalet, inte låter sig sammanfattas eller tolkas. (Statisticons rapport ligger som bilaga 5 till Riksrevisionens rapport.) Riksrevisionen har även gått igenom den enkät som Föreningen Sveriges Överförmyndare (FSÖ) år 2004 riktade till landets överförmyndare. Drygt 100 av landets 290 överförmyndare besvarade enkäten. Då bortfallet var så stort har inte heller dessa enkätsvar kunnat användas för att beskriva överförmyndarnas verksamhet.

### 1.3 Motiv för granskning och granskningens inriktning

Via länsstyrelsernas tillsyn av kommunernas överförmyndare kan riksdagen och regeringen dels påverka samhällets insatser gentemot huvudmännen, dels få information om i vilken utsträckning samhällets åtagande fullgörs.

Överförmyndarnas verksamhet är av stor betydelse för att säkerställa rättssäkerhet för och likabehandling av personer med begränsade möjligheter att bevaka sina egna intressen. Dessa personer – huvudmännen – är särskilt beroende av samhällets skydd och en väl fungerande förvaltning. Detta ger i sin tur en särskild vikt åt den statliga tillsynen av överförmyndarnas verksamhet.

Överförmyndarnas särskilda betydelse för utsatta personer i kombination med avsaknaden av uppgifter om verksamhetens omfattning jämte indikationerna på problem är viktiga motiv för att granska länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund granskat länsstyrelsernas tillsyn av de kommunala överförmyndarna, i syfte att svara på två revisionsfrågor:

- I vilken utsträckning har länsstyrelserna fullgjort sin tillsynsuppgift och därigenom säkerställt att huvudmännens intressen tas till vara?
- I vilken utsträckning har regeringen fullgjort sin uppgift att styra länsstyrelsernas tillsyn samt att följa upp och återrapportera tillsynens resultat till riksdagen?

### 1.4 Granskningens genomförande

Flera olika metoder har använts för att få underlag för att besvara granskningens två revisionsfrågor.

På uppdrag av Riksrevisionen har Statisticon AB genomfört två enkätundersökningar. Den ena enkäten riktades till de kommunala överförmyndarna och den andra till länsstyrelserna.

Riksrevisionen har även inventerat drygt 400 olika dokument som länsstyrelserna har upprättat i samband med sin tillsyn av överförmyndarna. Dessutom har Riksrevisionen intervjuat representanter för landets samtliga länsstyrelser samt representanter för bl.a. JO och Regeringskansliet.

En referensgrupp med sakkunniga har följt granskningsarbetet. I referensgruppen har följande personer ingått:

- Eva von Schéele, förbundsjurist med ansvar för överförmyndarfrågorna inom Sveriges Kommuner och Landsting
- Sven Dahlgren, jurist och tidigare ansvarig för tillsynen av överförmyndare inom Stockholms läns länsstyrelse



- Göran Sundström, statsvetare och sakkunnig i frågor om regeringens styrning av myndigheter.

En mer utförlig beskrivning av de metoder som har använts i granskningen redovisas i bilaga 1.

Granskningen har bedrivits vid Riksrevisionens effektivitetsrevision. Arbetet har genomförts av revisionsdirektör Elisabeth Carlsund (projektledare), revisor Liv Hammargren och revisor Roy Melchert.



## 2 Regleringen av överförmyndarsystemet

Förmynderskapsområdet regleras främst i föräldrabalken samt i förmynderskapsförordningen. Men inom området är även annan reglering av betydelse, bl.a. förvaltningslagen och sekretesslagen. Här återges enbart de delar av förmynderskapsregleringen som har bedömts som centrala för Riksrevisionens granskning.

### 2.1 Ställföreträdare och överförmyndare

Regler om ställföreträdarnas och överförmyndarnas verksamhet återfinns i föräldrabalken<sup>11</sup> samt i förmynderskapsförordningen<sup>12</sup>.

#### 2.1.1 *Tre former av ställföreträdarskap*

Det finns tre huvudsakliga former av ställföreträdarskap:

- Förmyndare
- God man
- Förvaltare

#### **Barn har förmyndare**

För barn under 18 år är föräldrarna *förmyndare*. Om barnet saknar förmyndare ska tingsrätten förordna en sådan.<sup>13</sup>

Legala ställföreträdare – barnens föräldrar – har stor frihet att bestämma över barnets tillgångar. Överstiger tillgångarnas värde åtta prisbasbelopp<sup>14</sup> ska dock även legala ställföreträdare varje år lämna en ekonomisk redovisning – en årsräkning – till överförmyndaren.<sup>15</sup>

#### **Vuxna har gode män eller förvaltare**

Vuxna kan ha en *god man* på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande. Om en person av sådana hälsoskäl behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person ska tingsrätten besluta om att anordna ett godmanskap.<sup>16</sup> Den som

---

<sup>11</sup> SFS 1949:381.

<sup>12</sup> SFS 1995:379.

<sup>13</sup> 10 kap. 5 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>14</sup> År 2005 motsvarar ett prisbasbelopp 39 400 kr.

<sup>15</sup> 12 kap. 5 §, 13 kap. 2 § och 13 kap. 14 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>16</sup> 11 kap. 4 § föräldrabalken (1949:381).

har en god man till följd av hälsoskäl behåller hela sin rättskapacitet. Det innebär att huvudmannen måste godkänna de åtgärder som den gode mannen företar för huvudmannens räkning.

En *förvaltare* har större befogenhet än en god man. Förvaltaren kan agera på sin huvudmans vägnar utan att beakta hans eller hennes uppfattning. Förvaltarskap kan bli aktuellt om en person lider av sjukdom, psykisk störning eller försvagat hälsotillstånd och är ur stånd att vårda sig eller sin egendom. Rätten får besluta om att anordna ett förvaltarskap om rätten bedömer att ett godmanskap inte är tillräckligt och om huvudmannen inte på något annat – mindre ingripande sätt – kan få hjälp.<sup>17</sup>

### **Olika slag av tillfälliga godmanskap**

En god man kan behövas av flera olika skäl. Ibland kan behoven vara av mer tillfälligt slag.

En tillfällig ersättare för en förmyndare kan bl.a. behövas för en underårig person. Detta kan bli aktuellt om barnets legala ställföreträdare – dvs. barnets föräldrar – inte kan utöva sitt förmyndarskap. I sådana fall ska överförmyndaren förordna en god man. En god man kan också behövas för ett barn vars intressen står i strid med den legala ställföreträdarens intressen.<sup>18</sup> Detta kan bli aktuellt vid arvskiten. I sådana fall ska överförmyndaren förordna en god man.

Överförmyndaren ska också förordna en tillfällig god man åt vuxna huvudmän om det uppstår en intressekonflikt mellan huvudmannen och den redan förordnade gode mannen eller förvaltaren.

### **Flera möjligheter att anordna ställföreträdarskap**

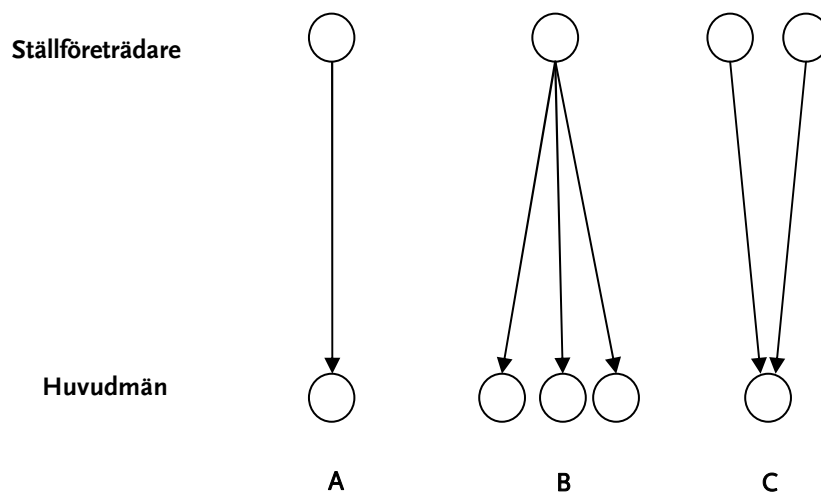
Det finns således flera möjliga kombinationer när ställföreträdarskap ska anordnas för en huvudman. Detta åskådliggörs i figur 2:1.

---

<sup>17</sup> 11 kap. 7 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>18</sup> 11 kap. 2 § föräldrabalken (1949:381).

Figur 2:1. Olika möjligheter till ställföreträdarskap



En vanlig situation är att det finns beslut om att en huvudman ska ha en ställföreträdare (A). Det är också vanligt att en ställföreträdare har flera olika förordnanden för skilda huvudmän (B). Samma huvudman kan även ha två olika ställföreträdare med skilda uppdrag för huvudmannen. Detta gäller t.ex. i de fall en tillfällig god man har förordnats (C).

### 2.1.2 Beslut om ställföreträdare

Tingsrätten eller överförmyndaren beslutar i frågor om ställföreträdarskap. Olika juridiska begrepp används i dessa sammanhang:

- Ett begrepp är *anordna*, vilket innebär beslut om att en person ska ha en ställföreträdare av ett visst slag.
- Ett annat begrepp är *förordnande*, vilket innebär beslut om vilken person som ska vara ställföreträdare.
- Ett tredje begrepp är *entlediga*, vilket innebär beslut om att en ställföreträdare inte längre ska vara ställföreträdare.

Om överförmyndaren får reda på att någon till följd av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver få hjälp av en god man eller av en förvaltare ska överförmyndaren ansöka om att rätten anordnar ett sådant ställföreträdarskap<sup>19</sup>. En överförmyndare som får reda på att ett sådant ställföreträdarskap inte längre behövs ska också ansöka hos rätten om att ställföreträdarskapet ska upphöra.

<sup>19</sup> 11 kap. 4 § föräldrabalken.

När tingsrätten beslutar om att anordna förvaltare eller god man på grund av hälsoskäl förordnar tingsrätten ibland samtidigt en person som förvaltare eller god man. Om tingsrätten inte förordnar en ställföreträdare ska överförmyndaren göra detta.

I tabell 2:1 finns en översikt av vem som fattar beslut om anordnande av ställföreträdarskap samt om förordnande av ställföreträdare.

Tabell 2:1 Beslut om anordnande av ställföreträdarskap och om förordnande av ställföreträdare

	Anordnar ställföreträdarskap	Förordnar ställföreträdare	Omprövar anordnade ställföreträdarskap	Entledigar ställföreträdare
<b>Förmyndare</b>	Tingsrätten	Tingsrätten	Tingsrätten	Tingsrätten
<b>Förvaltare</b>	Tingsrätten	Överförmyndaren/ Tingsrätten	Tingsrätten	Överförmyndaren
<b>God man av hälsoskäl</b>	Tingsrätten	Överförmyndaren/ Tingsrätten	Tingsrätten	Överförmyndaren
<b>Övriga godmanskap</b>	Överförmyndaren	Överförmyndaren	Överförmyndaren	Överförmyndaren

### 2.1.3 Förtroendevalda överförmyndare med myndighetsuppgift

Överförmyndarfunktionen är statligt reglerad. Men det är kommunerna som svarar för verksamheten.

#### Överförmyndare utan formella kompetenskrav

I varje kommun ska det enligt föräldrabalken finnas en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd samt ersättare för överförmyndarna eller nämndens ledamöter.

Antalet ledamöter i en överförmyndarnämnd ska vara minst tre. Överförmyndaren eller nämnden samt ersättare väljs av kommunfullmäktige på fyra år. Uppdraget som överförmyndare eller som ledamot i en överförmyndarnämnd är således ett förtroendeuppdrag.<sup>20</sup> Uppdraget innebär samtidigt att den förtroendevalda ansvarar för myndighetsutövning mot enskilda.

Möjligheten att inrätta överförmyndarnämnder infördes 1974.<sup>21</sup> I anslutning till riksdagsbeslutet framhöll lagutskottet att med nämndorganisationen kunde personer med erfarenhet från skilda verksamhetsområden tillföras överförmyndarnas verksamhet. Utskottet underströk vikten av att överförmyndarnämnder inrättades i så stor utsträckning som möjligt.

<sup>20</sup> 19 kap. 1 och 2 §§ samt 5 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>21</sup> Prop. 1974:142, bet. LU 1974:38, rskr. 1974:404.

För att kunna bli vald till överförmyndare, ledamot i överförmyndarnämnd eller ersättare ska personen i fråga ha rösträtt vid val till kommunfullmäktige och vara folkbokförd i kommunen. Ytterligare krav är att personen inte får vara i konkurs eller ha förvaltare.<sup>22</sup> Utöver detta krävs inga speciella, formella kvalifikationer. Vid riksdagsbeslutet framhöll utskottet att den omständigheten att överförmyndare och ledamöter av överförmyndarnämnd väljs av kommunfullmäktige utgör en tillräcklig garanti för att de personer som kan anses lämpade utses till dessa uppdrag.<sup>23</sup>

#### **Formella kompetenskrav ställs på tjänstemän**

Överförmyndaren eller överförmyndarnämnden får uppdra åt en kommunal tjänsteman att på överförmyndarens vägnar avgöra vissa grupper av ärenden. Till skillnad från vad som gäller för de förtroendevalda överförmyndarna och nämndledamöterna ställer lagen ett formellt krav på att de tjänstemän som anlitas ska ha erforderlig kompetens för att utföra sina uppgifter.<sup>24</sup>

#### **2.1.4 Överförmyndare ska utöva tillsyn över ställföreträdare**

Överförmyndaren ska utöva tillsyn över förmyndarnas, de gode männens och förvaltarens verksamhet. Överförmyndarens tillsynsansvar omfattar en skyldighet att kontrollera att huvudmannens tillgångar i skälig omfattning används för huvudmannens nytta.

#### **Ställföreträdarnas förteckningar, års- och sluträkningar**

I föräldrabalken och förmynderskapsförordningen ställs krav på dokumentation i överförmyndarnas verksamhet. En central del av dokumentationen är ställföreträdarnas fortlöpande redovisning av deras ekonomiska förvaltning av huvudmannens egendom<sup>25</sup>. Denna dokumentation är en viktig grund för både överförmyndarens och länsstyrelsens tillsyn.

Förordnade ställföreträdare ska inom två månader efter förordnandet lämna en *förteckning* över den egendom som ska förvaltas. De uppgifter som är nödvändiga för att överförmyndaren ska kunna utöva sin tillsyn ska ingå i förteckningen.

Före den 1 mars varje år ska ställföreträdare också i en *årsräkning* till överförmyndaren redovisa egendomsförvaltningen under det föregående

<sup>22</sup> Lagfaren tjänsteman vid tingsrätt får inte väljas, om inte regeringen särskilt ger sitt tillstånd till detta. 19 kap. föräldrabalken (1949:381).

<sup>23</sup> Prop. 1974:142, bet. LU 1974:38, rskr. 1974:404.

<sup>24</sup> 19 kap. 14 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>25</sup> 12 kap. 5 § föräldrabalken (1949:381).

året. Samma skyldighet gäller för de föräldrar som ska lämna en årsräkning till överförmyndaren.<sup>26</sup>

Inom en månad efter det att ett uppdrag har upphört ska en ställföreträdare också lämna en *sluträkning* till överförmyndaren om den egendom som ställföreträdaren har förvaltat.

Uppgifter om bl.a. tillgångar och skulder ska alltid ingå i såväl en förteckning som en årsräkning och en sluträkning. Ställföreträdarna ska på heder och samvete avge förteckningar<sup>27</sup>, årsräkningar<sup>28</sup> och sluträkningar<sup>29</sup>.

Ställföreträdarna är skyldiga att lämna de uppgifter som överförmyndaren behöver för sin tillsyn.<sup>30</sup> Överförmyndaren får förelägga om vite för att få en ställföreträdare att fullgöra denna skyldighet. Frågor om utdömande av vite prövas av tingsrätten.<sup>31</sup>

Överförmyndaren kan entlediga en god man eller förvaltare som har utfört sitt uppdrag på ett felaktigt sätt eller som har visat sig vara olämplig för sitt uppdrag.<sup>32</sup>

### Huvudmannens tillgångar ska skyddas

Huvudmannens tillgångar ska placeras så att det finns tillräcklig trygghet för tillgångarnas bestånd och för en skälig avkastning.<sup>33</sup> Pengar som har satts in på spärrade konton får endast tas ut efter samtycke från överförmyndaren.<sup>34</sup> Det kan t.ex. handla om pengar som en underårig har fått genom arv eller testamente. Det kan också handla om en försäkring som har fallit ut. Om beloppen överstiger två prisbasbelopp är försäkringsgivaren eller den som ombesörjer utbetalningen från dödsboet skyldig att placera medlen på konto med spärr.<sup>35</sup>

### Dokumentationen ska ordnas i register och akter

Överförmyndaren ska föra register över vissa föräldraförvaltningar samt olika slag av ställföreträdarskap. I detta register ska varje förmynderskap, godmanskap och förvaltarskap redovisas för sig.<sup>36</sup>

<sup>26</sup> 13 kap. 14 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>27</sup> 14 kap. 1 § föräldrabalken (1949:381) samt 2 § förmynderskapsförordningen (1995:379).

<sup>28</sup> 14 kap. 15 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>29</sup> 14 kap. 18 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>30</sup> 12 kap. 9 § andra stycket föräldrabalken (1949:381).

<sup>31</sup> 16 kap. 13 § föräldrabalken (1949:381). För förelägganden och utdömande av vite gäller i övrigt lagen (1985:206) om viten.

<sup>32</sup> 11 kap. 20 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>33</sup> 16 kap. 1 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>34</sup> 14 kap. 8 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>35</sup> 16 kap. 11 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>36</sup> 16 kap. 12 § föräldrabalken (1949:381) samt 9 § förmynderskapsförordningen (1995:379).



Överförmyndaren ska också samla samtliga handlingar som hör till ett ställföreträderskap till en akt. Det gäller förteckningar över egendom, års- och sluträkningar, redogörelser och andra uppgifter. Handlingarna ska vara ordnade i tidsföljd eller på annat lämpligt sätt.<sup>37</sup>

## 2.2 Straffbara handlingar inom överförmyndarsystemet

I lagstiftningen finns en rad bestämmelser om att överförmyndare, tjänstemän vid överförmyndares kanslier och ställföreträdare kan dömas för brott. Kommuner kan i vissa fall bli ersättningskyldiga. Nedan ges några exempel.

### 2.2.1 *Överförmyndare och deras tjänstemän kan dömas till fängelse*

Överförmyndare och tjänstemän vid överförmyndares kansli kan dömas för tjänstefel, om de uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosatt vad som ingår i deras uppgift. Straffet är böter eller fängelse.<sup>38</sup>

### 2.2.2 *Kommuner kan bli skyldiga att ersätta huvudmän*

Kommuner är skyldiga att ersätta huvudmän för skada till följd av fel eller försummelse vid överförmyndarnas myndighetsutövning.<sup>39</sup> Om en ställföreträdare har förskingrat medel kan således huvudmannen få ersättning från kommunen. Det förutsätter dock att huvudmannen kan bevisa att ställföreträdaren har kunnat förskingra på grund av att överförmyndaren har brustit i sitt ansvar att granska ställföreträdaren.

Kommuner är också skyldiga att kompensera huvudmän för ren förmögenhetsskada som orsakats av att överförmyndaren har lämnat felaktiga upplysningar eller råd till ställföreträdare.<sup>40</sup> Det kan t.ex. handla om att överförmyndaren rekommenderar en viss placering av huvudmannens pengar. Överförmyndaren får bara lämna råd och upplysningar om gällande bestämmelser.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> 16 kap. 12 § föräldrabalken (1949:381) samt 17 § förmyndarskapsförordningen (1995:379).

<sup>38</sup> 20 kap. 1 § brottsbalken.

<sup>39</sup> 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

<sup>40</sup> 3 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207).

<sup>41</sup> 16 kap. 1 § föräldrabalken (1949:381).

### 2.2.3 *Ställföreträdare kan dömas till fängelse*

Ställföreträdare som tillgodogör sig huvudmännens tillgångar kan bl.a. dömas för förskingring och grov förskingring med fängelse som påföljd.<sup>42</sup>

Ställföreträdare som lämnar osanna uppgifter eller förtiger sanningen i förteckningar, årsräkningar eller sluträkningar kan dömas för osann försäkran. Straffet är böter eller fängelse.<sup>43</sup> Vidare är ställföreträdare skyldiga att ersätta skada som de uppsåtligen eller av vårdslöshet har orsakat huvudmannen.<sup>44</sup>

## 2.3 **Statlig tillsyn**

Den statliga tillsynen ska säkerställa att statligt reglerad verksamhet fullgörs i enlighet med den nationella lagstiftningen.

### 2.3.1 *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna*

Länsstyrelserna är tillsynsansvariga för de kommunala överförmyndarnas verksamhet.<sup>45</sup> Överförmyndarna ska lämna länsstyrelsen de upplysningar som behövs för länsstyrelsernas tillsyn.<sup>46</sup> Ställföreträdarens sätt att sköta sitt uppdrag ligger under överförmyndarens tillsynsansvar.

Länsstyrelsernas tillsyn beskrivs närmare i kapitlen 4 och 5.

### 2.3.2 *JO:s tillsyn*

JO är en del av riksdagens kontrollmakt. JO ska vaka över att myndigheterna dels följer lagar och andra författningar, dels uppfyller sina skyldigheter i övrigt. JO kan dock inte överpröva andra myndigheters beslut.

JO:s granskningsmandat täcker både kommunal och statlig förvaltning. Inom förmynderskapsområdet kan JO således granska såväl de kommunala överförmyndarna som länsstyrelserna. Granskningarna föranleds ofta av anmälningar från allmänheten. Men JO:s granskningar kan även vara en följd av egna initiativ.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> 10 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken (1962:700).

<sup>43</sup> 15 kap. 10 § brottsbalken (1962:700).

<sup>44</sup> 12 kap. 14 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>45</sup> 19 kap. 17 § föräldrabalken.

<sup>46</sup> 21 § förmynderskapsförordningen (1995:379).

<sup>47</sup> RF 12 kap. 6 § och lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

### 2.3.3 JK:s tillsyn

Justitiekanslern (JK) är regeringens tillsynsmyndighet. I JK:s uppdrag ingår att kontrollera att de som utövar statlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.<sup>48</sup>

## 2.4 Förmynderskapsregleringens förändring 1995

Förmynderskapsområdet har successivt förändrats. Riksdagen har under senare tid behandlat området i större omfattning 1974 och 1994. Med de förändringar som trädde i kraft den 1 juli 1995 fastställdes i huvudsak den ordning och den ansvarsfördelning som fortfarande gäller inom området.

### 2.4.1 Länsstyrelserna fick tillsynsansvar 1995

Vid 1995 års förmynderskapsreform flyttades ansvaret för tillsynen av överförmyndarna från tingsrätterna till länsstyrelserna.

#### Flera skäl till det förändrade tillsynsansvaret

I regeringens proposition angavs flera skäl till det förändrade tillsynsansvaret.

Ett skäl var att tillsynen av överförmyndarna bedömdes vara en uppgift av förvaltningskaraktär. Ett annat skäl var länsstyrelsernas omfattande erfarenhet av tillsyn samt att länsstyrelserna var färre än tingsrätterna. Detta ansågs kunna medföra en större enhetlighet i verksamheten. Som en fördel framhölls även länsstyrelsernas goda kontakter med kommunerna.

#### Tillsyn på oförändrad nivå

I regeringens proposition, som riksdagen ställde sig bakom, beräknades tillsynen av överförmyndarna kunna överföras till länsstyrelserna inom ramen för befintliga resurser. Regeringen hänvisade till tingsrätternas resurser för denna tillsyn och utgick ifrån en oförändrad nivå. Regeringen hänvisade även till möjligheter att rationalisera tillsynen samt att länsstyrelserna inte längre skulle svara för tillsynen av fastighetsmäklarna.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

<sup>49</sup> Prop. 1993/94:251, bet. 1994/95:LU3, rskr. 1994/95:29.

#### 2.4.2 *Regeringen tog bort kravet på årliga inspektioner 1995*

##### **Riksdagen står bakom kravet på årliga inspektioner**

Vid riksdagsbeslutet hösten 1974 ställde sig riksdagen bakom regeringens proposition. Där uttalade regeringen att tingsrätterna – som då hade tillsynsansvaret – lämpligen borde inspektera varje överförmyndare minst en gång varje år.<sup>50</sup> Även vid beslutet 1994 ställde sig riksdagen bakom regeringens förslag i propositionen. I propositionen uttalade regeringen då, som ovan framgår, att nivån på tillsynen skulle vara oförändrad.

##### **Förordningen följer inte regeringens redovisning till riksdagen**

När länsstyrelserna övertog tillsynsansvaret ersatte regeringen den då gällande kungörelsen<sup>51</sup> med förmyndarskapsförordningen<sup>52</sup>. I den tidigare kungörelsen angavs att tingsrätterna med ”lämpliga tidsmellanrum, dock minst en gång varje kalenderår”, skulle inspektera överförmyndarna. I den nya förordningen finns inte motsvarande krav på årliga inspektioner. Där föreskrivs enbart att länsstyrelserna ska inspektera överförmyndarna med ”lämpliga tidsmellanrum”.

#### 2.4.3 *Riksdagen önskade en snar uppföljning och utvärdering*

Vid beslutet om 1995 års reform betonade riksdagen det väsentliga i att reformen relativt snart skulle utvärderas. Detta framhölls för reformens samtliga delar. En av dessa avsåg det förändrade statliga tillsynsansvaret.

Under den följande tioårsperioden har varje år, under den allmänna motionstiden, ett växande antal motioner väckts om överförmyndarnas verksamhet. Riksdagen har i många avseenden delat motionärernas uppfattningar. Genomgående har dock motionerna avslagits med hänvisning till den planerade – och sedermera genomförda – utvärderingen av 1995 års reform. (Se vidare avsnitt 6.3.)

---

<sup>50</sup> Prop. 1974:142.

<sup>51</sup> Förmyndarvårdskungörelsen (1952:303).

<sup>52</sup> SFS 1995:379.

## 3 Överförmyndarverksamheten i praktiken

Riksrevisionen har kartlagt omfattningen och utvecklingen av överförmyndarnas verksamhet för att få en aktuell, nationell överblick över den verksamhet som länsstyrelserna tillser.

### 3.1 En omfattande och växande verksamhet

Överförmyndarnas verksamhet har ökat i både omfattning och komplexitet sedan år 2000.

#### 3.1.1 En minoritet av överförmyndarna har tjänstemän

De samlade resurserna för överförmyndarnas verksamhet ökade från 342,1 till 386,1 årsarbetskrafter mellan åren 2000 och 2004. Tjänstemännens årsarbetskrafter utgjorde den största andelen av det totala antalet årsarbetskrafter, 64 % respektive 67 % för de aktuella åren.<sup>53</sup>

Antalet årsarbetskrafter för överförmyndarnas uppdrag åren 2000 och 2004 framgår av tabell 3:1.

Tabell 3:1. Antal årsarbetskrafter – förtroendevalda och tjänstemän – för överförmyndaruppdraget åren 2000 och 2004

	Antal årsarbetskrafter		
	År 2000	År 2004	Förändring
Förtroendevalda	123,3	128,3	+5
Kommunala tjänstemän	218,8	257,8	+39
Totala resurser	342,1	386,1	+44

Källa: Statisticon AB 2005

Även om tjänstemännen dominerar bland de samlade resurserna är de överförmyndare som har tjänstemän till sin hjälp i klar minoritet. Närmare två tredjedelar, ca 61 %, av landets överförmyndarmyndigheter bestod 2004 enbart av förtroendevalda.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Enkät till överförmyndarna, frågorna 6 och 7.

<sup>54</sup> Kompletterande uppgift från Statisticon AB 2005-10-11.

### 3.1.2 Stor och växande mängd ställföreträdarskap

I slutet av 2004 fanns sammanlagt 88 158 beslut om ställföreträdarskap i Sverige. Hur dessa fördelar sig på olika kategorier framgår av tabell 3:2.

Tabell 3:2 Antalet anordnade ställföreträdarskap år 2004 i olika kategorier

Föräldra- förvaltningar	Anordnade förmyndarskap	Godmanskap		Förvaltar- skap	Summa ställföre- trädarskap
		På grund av hälsoskäl	Övrig reglering		
18 863 (21,4 %)	2 156 (2,5 %)	56 145 (63,7 %)	4 736 (5,4 %)	6 258 (7,0 %)	88 158 (100 %)

Källa: Statisticon AB 2005.

I en enkät om antalet ställföreträdarskap som det dåvarande Svenska Kommunförbundet genomförde 2000 framgår att antalet godmanskap på grund av hälsoskäl detta år uppgick till 51 398. Enligt samma enkät uppgick antalet förvaltarskap till 4 784.<sup>55</sup> Mellan åren 2000 och 2004 ökade således antalet godmanskap på grund av hälsoskäl med drygt 9 % medan antalet förvaltarskap ökade med mer än 30 %.

Det finns olika förklaringar till den ökade mängden godmanskap och förvaltarskap. En förklaring är den demografiska utvecklingen med allt fler äldre. En annan förklaring är en lägre grad av institutionsboende till följd av den s.k. ädelreformen<sup>56</sup> samt psykiatrireformen<sup>57</sup>. Båda reformerna genomfördes i början av 1990-talet. Ansvaret för insatser som tidigare kunde skötas inom ramen för institutionerna läggs nu allt oftare på förordnade ställföreträdare.

I samband med ädelreformen och psykiatrireformen övervägde inte riksdagen närmare vilka konsekvenser reformerna skulle kunna få för överförmyndarnas verksamhet.

### 3.1.3 Överförmyndarna får alltmer komplicerade ärenden

Det finns flera tecken på att de ärenden som gäller ställföreträdarskap för vuxna inte bara har blivit fler utan även mer komplicerade.

Ett tecken är den relativt högre ökningen av antalet förvaltarskap jämfört med godmanskapen, som ovan framgår. Ett annat tecken är länsstyrelsernas

<sup>55</sup> Svenska Kommunförbundet (2000). *Statistik år 2000 avseende antal godmanskap och förvaltarskap*. Uppräknade värden från 259 till 289 kommuner.

<sup>56</sup> Prop. 1990/91:14, bet. 1990/91:SoU9, rskr. 1990/91:97.

<sup>57</sup> Prop. 1993/94:218, *Psykiskt stördas villkor*, bet. 1993/94:SoU28, rskr. 1993/94:396.

protokoll från 2004 års överförmyndartillsyn. Enligt protokollen uppger många överförmyndare att de handlägger alltmer komplicerade ärenden.<sup>58</sup>

Orsaken till en ökande mängd komplicerade ärenden bedöms bl.a. av representanter för Föreningen Sveriges Överförmyndare (FSÖ) vara att det bland psykiatrireformens målgrupper finns många personer med missbruk och andra mer komplexa hjälpbehov.<sup>59</sup> Sådana huvudmän ställer ofta avsevärt högre krav på ställföreträdarnas insatser.<sup>60</sup> För dessa personer räcker det i många fall inte med den enklare stödformen godmanskap. I stället krävs att ett förvaltarskap anordnas.

Kommunerna möter de växande kraven på olika sätt. I vissa kommuner – bl.a. Göteborg, Umeå, Jönköping och Sollentuna – förekommer s.k. förvaltarenheter med kommunala tjänstemän. Dessa tjänstemän har personliga uppdrag som ställföreträdare med samma åligganden och rättigheter som andra gode män och förvaltare.<sup>61</sup>

#### 3.1.4 *Omfattande förvaltning av tillgångar*

Det sammanlagda värdet av de tillgångar som ställföreträdarna förvaltade enligt 2004 års årsräkningar uppgick till knappt 17,5 miljarder kronor.<sup>62</sup>

### 3.2 **Överförmyndarnämnder i minoritet**

Av avsnitt 2.1.3 framgår att riksdagen har uttalat att nämnder är att föredra framför ensamma överförmyndare. Ensamma överförmyndare är dock den dominerande organisationsformen. Endast en dryg tredjedel av landets kommuner hade överförmyndarnämnder 2004.<sup>63</sup>

### 3.3 **JO kritisk mot många överförmyndare**

JO har under en följd av år ägnat särskilt intresse åt överförmyndarnas verksamhet och därvid konstaterat flera problem.

---

<sup>58</sup> Se t.ex. Länsstyrelsen i Uppsala läns tillsynsprotokoll om Tierp 2004-08-18, Älvkarleby 2004-09-14 samt Östhammar 2004-10-05 och 2004-10-19, Länsstyrelsen i Södermanlands läns protokoll om Vingåker 2004-10-21 och Länsstyrelsen i Gävleborgs läns protokoll om Gävle 2004-11-02.

<sup>59</sup> Även Överförmyndarnämndens kansli i Stockholms stad anger detta.

<sup>60</sup> Intervju med representant för Överförmyndarnämndens kansli i Stockholms stad samt med representant för Föreningen Sveriges Överförmyndare.

<sup>61</sup> SOU 2004:112 band II, s. 796 ff.

<sup>62</sup> Enkät till överförmyndarna, fråga 8.

<sup>63</sup> Enkät till överförmyndarna, fråga 8.

### 3.3.1 *Hög kritikfrekvens och ojämn kvalitet i verksamheten*

Enligt JO är överförmyndarnas verksamhet relativt sett behäftad med fler och allvarligare problem än annan offentlig verksamhet.<sup>64</sup>

JO:s granskningar av överförmyndarna leder till en kritikfrekvens på mellan 20 och 30 %.<sup>65</sup> För andra ärendegrupper hos JO är motsvarande siffra ca 10 %.

Ovan (avsnitt 1.2.2) framgår även att JO anser att kritiken mot överförmyndarna är av allvarligare slag än den kritik som vanligen riktas mot andra myndigheter, detta då kritiken mot överförmyndarna handlar om myndighetsutövning mot enskilda.

JO framhåller också att kvaliteten i överförmyndarnas verksamhet är mycket skiftande. JO känner inte till någon annan verksamhet där det är så stora skillnader i kompetens mellan olika utövare.<sup>66</sup> Hur väl överförmyndaren utövar sitt uppdrag beror till stor del på vilken person som innehar posten som överförmyndare.

JO noterar även att varken stora kommuner eller en nämndorganisation garanterar en bredare kompetens i överförmyndarens verksamhet. Via sina arbetsordningar delar överförmyndare med nämndorganisation i många fall upp ansvaret för verksamheten mellan ledamöterna. Enligt JO bygger man därmed in samma sårbarhet i verksamheten som i de fall överförmyndaren företräds av en ensam person.<sup>67</sup>

### 3.3.2 *JO har kritiserat överförmyndare för flera slag av allvarliga brister*

JO har kritiserat överförmyndare för olika slag av brister.

I ett ärende kritiserade JO en överförmyndare bl.a. för att denne vare sig hade dokumenterat sitt beslut eller sitt beslutsunderlag om försäljningen av en huvudmans fastighet till huvudmannens gode man. Av överförmyndarens dokumentation framgick varken om fastigheten hade värderats eller om överförmyndaren hade givit sitt samtycke till affären. JO kritiserade även överförmyndaren för att inte ha utsett en tillfällig god man för att sköta affären mellan huvudmannen och den gode mannen.<sup>68</sup>

I flera ärenden har JO även konstaterat att ställföreträdare har brustit i sin redovisningsskyldighet samtidigt som överförmyndaren har underlåtit att reagera på ett korrekt och snabbt sätt på dessa brister. Detta gäller t.ex. fall

---

<sup>64</sup> Intervju med JO Cecilia Nordenfelt och byråchef Jörgen Buhre.

<sup>65</sup> *JO och överförmyndarna*. PM som överlämnats till Riksrevisionen.

<sup>66</sup> Intervju med ställföreträdande JO Jan Pennlöv.

<sup>67</sup> Intervju med ställföreträdande JO Jan Pennlöv.

<sup>68</sup> JO:s beslut dnr 957:2003.



där överförmyndare inte har agerat trots att årsredovisningar har varit ofullständiga eller inte alls har kommit in<sup>69</sup>.

Vid flera tillfällen har JO även kritiserat systematiska fel i överförmyndares hantering av allmänna handlingar.<sup>70</sup>

### 3.3.3 JO har väckt ett åtal mot en överförmyndare

JO kan inleda en förundersökning och väcka åtal mot den som vid myndighetsutövning har begått tjänstefel eller andra brott. JO:s tillsyn av överförmyndare föranledde 2003 ett åtal mot en ledamot av Göteborgs överförmyndarnämnd. Ledamoten fälldes senare för tjänstefel. (Se exempelruta 3.1.) Utöver denna dom har Riksrevisionen funnit ytterligare en dom där en överförmyndare har dömts för tjänstefel. (Se avsnitt 5.3.1.)

#### Exempelruta 3.1: Fälld ledamot i Göteborg

---

Enligt åklagaren hade ledamoten begått tjänstefel i fyra ärenden där ledamoten hade varit ansvarig enligt nämndens delegationsordning. Ledamoten hade lämnat samtycke till gode mäns eller förmyndares agerande, utan att förutsättningar för samtycke hade förelegat. I samtliga fyra ärenden hade ledamoten inte följt lagens krav om att förordna tillfälliga gode män.

I ett ärende hade t.ex. ledamoten samtyckt till att en god man hade sålt en huvudmans lägenhet. Lägenheten såldes för att huvudmannen skulle kunna betala en skuld till den gode mannen. Vid försäljningen hade ledamoten varken förordnat en tillfällig god man eller hört huvudmannen eller dennas anhöriga om försäljningen och inte heller infordrat ett värderingsutlåtande om lägenheten.

Ledamotens motivering för att – trots vetskap om gällande regler – avstå från att förordna tillfälliga gode män, var att sådana förordnanden skulle innebära ett ifrågasättande av de redan förordnade gode männen och förmyndarna, vilket skulle vara kränkande för dem.

Tingsrätten ansåg att ledamoten i samtliga fyra fall åsidosatt vad som ålegat honom i hans myndighetsutövning samt att tjänstefelen begåtts uppsåtligen. Vid bedömning av påföljden beaktade tingsrätten vissa omständigheter, bl.a. att det inte framkommit att huvudmännen lidit någon skada, och fann ett måttligt bötesstraff tillräckligt. Tingsrätten dömde ledamoten till 60 dagsböter för tjänstefel.<sup>71</sup> Ledamoten gick i pension under rättegången.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> JO:s beslut dnr 3874-2005

<sup>70</sup> Intervju med ställföreträdande JO Jan Pennlöv.

<sup>71</sup> Göteborgs tingsrätt, dom meddelad 2003-10-28, mål nr B 11786-02.

<sup>72</sup> Intervju med JO Cecilia Nordenfelt och byråchef Jörgen Buhre.

### 3.4 Brottsstatistik saknas

Det är okänt hur ofta brott begås inom överförmyndarsystemet. Ingen myndighet för fortlöpande sådan statistik. Utöver ovan nämnda rättsfall har Riksrevisionen funnit ytterligare ett fall där en överförmyndare har dömts för tjänstefel. Medierna uppmärksammar ibland mål där ställföreträdare dömts för förskingring. Under 2005 dömdes t.ex. en ställföreträdare till två års fängelse för grov förskingring och till att betala skadestånd på närmare 900 000 kr till huvudmännen.<sup>73</sup> Domen har överklagats till hovrätten.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Vänersborgs tingsrätt, dom 2005-07-11, mål nr B 4035-04, aktbilaga 60.

<sup>74</sup> Mål nr B 3428-05. Enligt uppgift från Hovrätten i Vänersborg i december 2005 är målet utsatt till förhandling den 31 januari med fortsättning den 6–9 februari 2006.

## 4 Länsstyrelsernas tillsyn – planering och genomförande

Enligt föräldrabalken ska länsstyrelserna utöva tillsyn över överförmyndare.<sup>75</sup> Regeringen har preciserat detta tillsynsansvar i förmynderskapsförordningen. Enligt denna ska länsstyrelserna inspektera överförmyndarna med lämpliga tidsmellanrum. Vid inspektionen ska länsstyrelsen granska dels överförmyndarens register, dels stickprovsvis utvalda akter.<sup>76</sup> Utöver de krav som följer av ovannämnda reglering ska länsstyrelserna också beakta andra krav som regeringen ställer på länsstyrelsernas verksamhet, t.ex. genom de årliga regleringsbrev.

I länsstyrelsernas tillsynsuppgifter ingår också att handlägga klagomål och anmälningar beträffande överförmyndarnas verksamhet.

I detta kapitel behandlas hur länsstyrelserna lägger upp sin tillsyn, vilka problem länsstyrelserna finner och hur de dokumenterar resultatet av tillsynen. Länsstyrelsernas åtgärder med anledning av iakttagelserna i samband med tillsynen redovisas i kapitel 5.

### 4.1 Knappt fem årsarbetskrafter ägnas åt tillsynen

År 2004 lade länsstyrelserna ned sammanlagt ca 4,5 årsarbetskrafter på tillsynen av landets överförmyndarmyndigheter. Mellan länsstyrelserna varierade omfattningen av tillsynsarbetet från 0 till 1,22 årsarbetskrafter. Inom varje länsstyrelse är tillsynsarbetet även i flera fall uppdelat mellan flera handläggare.

### 4.2 Krav på tillsynsplaner 2003 och 2004

I regleringsbrev för åren 2003 och 2004 ställde regeringen krav på att länsstyrelserna skulle upprätta planer för tillsynen inom verksamhetsområdet *Tillsyn och vägledning*. Tillsynen av överförmyndarna ingår i detta verksamhetsområde. I planen skulle tillsynens omfattning och inriktning framgå. Tillsynsinsatserna skulle också vara tidsatta.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> 19 kap. 17 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>76</sup> 20 § Förmynderskapsförordningen (1995:379).

<sup>77</sup> Regleringsbrev för länsstyrelserna budgetåren 2003 och 2004.

#### 4.2.1 *Trots krav saknar flera länsstyrelser tillsynsplan*

År 2000 ställde regeringen inte något krav på tillsynsplaner. Av landets 21 länsstyrelser hade då 12 upprättat planer för sin överförmyndartillsyn medan 8 saknade sådana planer. En länsstyrelse uppger att man inte vet om det fanns någon tillsynsplan år 2000.<sup>78</sup>

År 2004 hade regeringens krav på tillsynsplaner gällt i två år. Då hade antalet länsstyrelser med upprättade tillsynsplaner ökat till 17 medan 4 länsstyrelser alltså saknade en plan för överförmyndartillsynen.<sup>79</sup>

#### 4.2.2 *Många länsstyrelser följer inte sina tillsynsplaner*

De flesta av länsstyrelsernas tillsynsplaner för år 2004 innehöll uppgifter om hur många inspektioner länsstyrelserna avsåg att göra hos överförmyndarna samt vilka tidsmässiga resurser som detta arbete beräknades ta i anspråk. I övrigt varierade planerna mycket i fråga om både omfattning och innehåll.

Många av de länsstyrelser som hade upprättat planer följde dem inte, t.ex. i fråga om hur många planlagda inspektioner som i praktiken genomfördes. Totalt 6 av de 17 länsstyrelser som hade upprättat tillsynsplaner för 2004 genomförde färre inspektioner än vad de hade angivit i sin plan.<sup>80</sup> I många fall handlade avvikelserna från planerna om fler än enstaka inspektioner.

### 4.3 **Varierande inspektionsfrekvens**

I förmynderskapsförordningen anger regeringen att länsstyrelserna ska inspektera överförmyndarna med lämpliga tidsmellanrum. Hur ofta länsstyrelserna i praktiken inspekterar överförmyndarna varierar.

#### 4.3.1 *Färre inspektioner*

År 2000 genomförde länsstyrelserna sammanlagt 154 inspektioner. År 2004 uppgick antalet inspektioner till 129. Därmed minskade andelen överförmyndare som besöktes av länsstyrelserna från 53 % till 44 %.

---

<sup>78</sup> Riksrevisionens länsstyrelseenkät fråga 1 a och 1 b.

<sup>79</sup> De länsstyrelser som enligt Riksrevisionens länsstyrelseenkät fråga 2 a och 2 b inte hade någon tillsynsplan var länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens och Gotlands län. Länsstyrelsen i Värmlands län uppgav i sitt enkätsvar att man upprättat en tillsynsplan för 2004. Planen upprättades dock 2005 och kan därmed inte anses ha gällt 2004.

<sup>80</sup> Länsstyrelserna i Stockholms, Jämtlands, Östergötlands, Västra Götalands, Gävleborgs och Skåne län.

#### 4.3.2 *Långa intervaller mellan inspektionerna i flera fall*

Riksrevisionen har begärt att få länsstyrelsernas senast upprättade tillsynsprotokoll för varje överförmyndare fram t.o.m. den 17 maj 2005.

Protokollen och Riksrevisionens inventering i övrigt visar att Länsstyrelserna i Örebro, Jönköping, Södermanland och Gävleborg – med något undantag – inspekterar länens samtliga överförmyndare varje år.

Andra länsstyrelser genomför inspektioner hos överförmyndarna med längre tidsintervall. Totalt 52 överförmyndare, eller 18 %, av landets 290 överförmyndare, hade inte inspekterats av länsstyrelsen sedan 2001 eller tidigare. Dessa överförmyndare hade således inte inspekterats på tre och ett halvt år eller mer.

Nästan två tredjedelar av Stockholms läns 26 överförmyndare hade i maj 2005 inte inspekterats av länsstyrelsen på tre och ett halvt år eller mer. Vid samma tidpunkt hade drygt en tredjedel av de 14 överförmyndarna i Norrbottens län inte inspekterats sedan 2001. I Västra Götalands län hade en fjärdedel av de 49 överförmyndarna inte inspekterats sedan 2001.

Glesast mellan inspektionerna var det i Västerbottens län. Där hade ca hälften av länets 15 överförmyndare inte inspekterats av länsstyrelsen på fem och ett halvt år eller mer. Överförmyndarmyndigheten i Umeå hade inte inspekterats alls sedan tillsynsansvaret överfördes till länsstyrelserna 1995. Länsstyrelsen hade dock utrett ärenden efter anmälningar från enskilda mot överförmyndarmyndigheten.<sup>81</sup> Länsstyrelsen uppger att chefsjuristen och en handläggare i mitten av 1990-talet besökte överförmyndaren i Umeå och då samtalande om verksamheten. Något protokoll upprättades dock inte efter detta besök.<sup>82</sup> År 2004 fanns 670 huvudmän i Umeå kommun.

#### 4.3.3 *Olika prioriteringsgrunder för inspektioner*

Länsstyrelsernas grunder för att bestämma hur ofta länets överförmyndare ska inspekteras varierar.

Flera länsstyrelser tillämpar rullande scheman som innebär att varje överförmyndare ska besökas vart annat, vart tredje eller vart fjärde år.<sup>83</sup> Det varierar i vilken mån länsstyrelserna verkligen genomför tillsynsbesök enligt dessa scheman. Såväl intervallerna mellan inspektionerna som turordningen i dessa scheman kan ändras av olika skäl.

Den främsta orsaken till att många länsstyrelser inte genomför inplaneerade inspektioner uppges vara att länsstyrelsernas resurser inte räcker till för detta. Nedprioriteringen kommer ibland till uttryck i formella beslut. På en

<sup>81</sup> Se t.ex. Länsstyrelsen i Västerbottens läns beslut 67-8456-00, 2005-06-30.

<sup>82</sup> Uppgift från Länsstyrelsen i Västerbottens län 2005-09-22.

<sup>83</sup> Länsstyrelserna i Västernorrlands, Kronobergs, Norrbottens, Skåne, Blekinge, Hallands, Kalmar och Södermanlands län. Svar på intervjufråga 1 e.

länsstyrelse fanns beslut på ledningsnivå om att ge all planerad tillsyn, inklusive tillsynen av överförmyndarna, lägsta prioritet under 2005.<sup>84</sup> Två andra länsstyrelser uppger att överförmyndartillsynen prioriteras ned under valår, då tjänstemännen får andra arbetsuppgifter.<sup>85</sup>

Olika skäl anges också till att tillsynsbesök kan prioriteras upp. Det kan handla om överförmyndare där länsstyrelsen till följd av tidigare erfarenheter eller på annat sätt har fått kännedom om problem i verksamheten.<sup>86</sup> Flera länsstyrelser anger att anmälningar från allmänheten vägs in i prioriteringarna av inspektioner. I många fall anges även nytillträdda överförmyndare som en grund för att prioritera upp inspektioner.<sup>87</sup>

#### 4.3.4 *Gävleborg tar inte ansvar för överförmyndaren i Nordanstig*

Ansvaret för tillsynen av överförmyndaren i Nordanstigs kommun ligger på Länsstyrelsen i Gävleborgs län. Enligt denna länsstyrelse har dock tillsynsansvaret genom en överenskommelse 2003 delegerats till Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län uppger att man ännu inte har utvärderat delegeringen av tillsynen av överförmyndaren i Nordanstig. Länsstyrelsen bedömer dock att delegeringen fungerar bra eftersom representanter från Länsstyrelsen i Västernorrlands län inte har kontaktat Länsstyrelsen i Gävleborgs län.<sup>88</sup>

Vid Länsstyrelsen i Västernorrlands län är man emellertid inte införstådd med någon överenskommelse om att genom delegation ta över ansvaret för att genomföra tillsyn av överförmyndaren i Nordanstigs kommun. Det finns inte heller något formellt beslut på delegationen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, som är formellt ansvarig för tillsynen av överförmyndaren i Nordanstigs kommun, har således inte sedan 2003 tagit det faktiska ansvaret för tillsynen av denna överförmyndare.

---

<sup>84</sup> Verksamhetsplan för länsstyrelsen i Jämtlands län 2005.

<sup>85</sup> Länsstyrelsen i Norrbottens län, svar på intervjufråga 1 a och 1 d samt Länsstyrelsen i Västerbottens län, svar på intervjufråga 1 e.

<sup>86</sup> Bland annat Länsstyrelserna i Västra Götalands, Värmlands, Västernorrlands, Skåne, Stockholms, Norrbottens, och Uppsala län. Svar på intervjufråga 1 e.

<sup>87</sup> Bland annat Länsstyrelserna i Västra Götalands, Värmlands, Stockholms, Norrbottens, Kronobergs och Uppsala län. Svar på intervjufråga 1e.

<sup>88</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Västernorrlands län och Länsstyrelsen i Gävleborgs län samt kompletterande uppgifter per telefon.

#### 4.3.5 *Krav på årliga inspektioner enligt JO*

JO har gjort ett uttalande med anledning av en länsstyrelses tillsyn av överförmyndare.<sup>89</sup>

##### **Oförändrade krav på årliga inspektioner enligt JO**

I samband med JO:s inspektion av tre överförmyndare i Jämtlands län 1998 framkom att sedan tillsynsansvaret övertogs från tingsrätten hade länsstyrelsen endast vid ett fåtal tillfällen genomfört tillsynsbesök hos berörda myndigheter. Med hänvisning till resursbrist hade länsstyrelsen i stället koncentrerat tillsynen till de överförmyndare som främst hade varit föremål för klagomål från allmänheten.

JO konstaterade att författningstexten och förarbetena till 1995 års reform inte ger stöd för att tanken med författningsändringen – i anslutning till att tillsynsansvaret fördes över till länsstyrelserna – varit att minska tillsynen vare sig i fråga om kvalitet eller omfattning. Överförmyndarna ska således inspekteras årligen. (Se även avsnitt 2.4.2.) Därför ansåg JO att det var helt oacceptabelt att Länsstyrelsen i Jämtlands län – till följd av länsstyrelsens prioriteringar – hade kommit att eftersätta sin tillsyn av överförmyndarna.<sup>90</sup>

##### **Betydelsen av årliga inspektioner**

Företrädare för JO har i en intervju med Riksrevisionen utvecklat JO:s bedömning att länsstyrelserna ska företa inspektioner hos överförmyndarna minst en gång varje kalenderår.

JO menar att först vid tillsynsbesök kan länsstyrelsernas tjänstemän bilda sig en uppfattning om vilka överförmyndarmyndigheter som fungerar väl. Antalet anmälningssärenden som riktas mot en överförmyndare utgör inte någon lämplig utgångspunkt för prioriteringar i tillsynen av överförmyndarna. Anmälningarna speglar på intet sätt förekomsten av problem, menar JO. Årliga tillsynsbesök hos samtliga överförmyndare framhålls därför som nödvändiga för att länsstyrelserna ska kunna prioritera vilka överförmyndare som ska granskas närmare.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Intervju med JO Cecilia Nordenfelt och byråchef Jörgen Buhre samt intervju med ställföreträdande JO Jan Pennlöv.

<sup>90</sup> JO:s beslut dnr 182-1999.

<sup>91</sup> Intervju med ställföreträdande JO Jan Pennlöv.

#### 4.3.6 JO och JK gör olika bedömningar

Sedan 2002 har JK vid tre tillfällen granskat länsstyrelser där tillsynen av kommunala överförmyndare har ingått. Granskningen av överförmyndar-tillsynen har då ingått som en mindre del av JK:s inspektioner.<sup>92</sup>

JK och JO gör olika bedömningar av hur förmynderskapsförordningens krav på inspektioner med *lämpliga tidsmellanrum* ska uppfattas. JO:s uppfattning är, som framgår ovan, att länsstyrelserna ska genomföra inspektioner varje år. JK godtar dock att länsstyrelserna försöker nå sina internt uppsatta mål. Dessa innebär i praktiken att länets överförmyndare i flera fall inspekteras med flera års mellanrum.

### 4.4 Genomförda inspektioner 2004

Som nämnts ovan ska länsstyrelserna inspektera överförmyndare och därvid granska register och stickprovsvis utvalda akter.

Under 2004 genomförde 18 av landets 21 länsstyrelser inspektioner hos åtminstone någon eller några av länets överförmyndare. Länsstyrelserna i Västerbottens-, Värmlands-, och Gotlands län genomförde inte några inspektioner detta år.

Nedan redovisas hur länsstyrelserna genomför inspektionerna samt hur resultatet av 2004 års inspektioner redovisas i inspektionsprotokollen.

#### 4.4.1 Länsstyrelsernas uppläggning av inspektionerna

Länsstyrelserna genomför inte bara inspektioner med olika intervaller. Inspektionerna genomförs också på olika sätt.

##### Allmänna frågor om överförmyndarnas verksamhet

Genomgången av inspektionsprotokollen från 2004 års inspektioner visar att alla 18 länsstyrelser som genomförde inspektioner under året ställde allmänna frågor om överförmyndarnas verksamhet. Dessa frågor kan inte direkt hänföras till förmynderskapsförordningens krav på register- och aktgranskning. Några länsstyrelser frågade t.ex. om överförmyndaren förvarade akterna i brandsäkra arkivskåp.<sup>93</sup> En annan länsstyrelse ställde bl.a. frågor om jämställdhet.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Länsstyrelserna som besökts har varit länsstyrelserna i Örebro-, Norrbottens- och Skåne län. JK:s beslut 2002-06-19 dnr 1282-02-28, beslut 2004-05-14 dnr 1095-04-28 och beslut 2005-06-23 dnr 2010-05-28.

<sup>93</sup> Enligt inspektionsprotokoll från länsstyrelserna i Kalmar och Dalarna.

<sup>94</sup> Enligt inspektionsprotokoll från Länsstyrelsen i Jönköpings län.



### **17 länsstyrelser har checklistor av skilda slag**

För inspektionerna har 17 länsstyrelser s.k. checklistor.<sup>95</sup> Listorna består av frågor eller aspekter som länsstyrelserna tar upp vid granskningen av överförmyndarna. Det handlar dock inte om en gemensam lista, utan länsstyrelserna har sina egna listor med delvis olika frågor. Listorna används även i varierande utsträckning.

Länsstyrelsernas motiv för att använda checklista är bl.a. att den bidrar till att ge inspektionerna en struktur så att samma frågor ställs till alla överförmyndare i länet.<sup>96</sup>

En del länsstyrelser har använt checklista sedan de övertog tillsynsansvaret 1995. Andra har börjat använda checklista på senare år. Vissa länsstyrelser har utformat checklistan själva. Andra har utgått från någon annan länsstyrelses lista. På några länsstyrelser skickar man över listan till överförmyndarna i förväg.

### **Kravet på stickprovvis urval av akter hanteras olika**

Vid de inspektioner som genomfördes år 2004 granskade länsstyrelserna allt från noll till arton akter hos varje överförmyndare.

En länsstyrelse<sup>97</sup> genomförde inspektioner hos länets samtliga nio överförmyndare. Trots förordningens krav på aktgranskning genomfördes dock sådan bara hos tre av de nio granskade överförmyndarna. Detta med hänvisning till att aktgranskningen är tidskrävande.

Av de länsstyrelser som granskade akter tog alla utom en<sup>98</sup> ett stickprovvis urval av akter. Denna länsstyrelse bad bl.a. överförmyndarna att ta fram akter som belyste det aktuella tema länsstyrelsen valt att ha i sin tillsyn. Temat år 2004 var överförmyndarnas rutiner för att fordra in årsräkningar.<sup>99</sup>

Sju länsstyrelser granskade lika många akter hos varje överförmyndare oavsett omfattningen av överförmyndarnas verksamhet.<sup>100</sup> Övriga nio länsstyrelser granskade olika antal akter hos de överförmyndare som de inspekterade.<sup>101</sup>

---

<sup>95</sup> Svar på intervjufråga 7 a-c.

<sup>96</sup> Svar på intervjufråga 7 c.

<sup>97</sup> Länsstyrelsen i Södermanlands län

<sup>98</sup> Länsstyrelsen i Hallands län.

<sup>99</sup> Uppgifter lämnade av tjänstemän vid Hallands länsstyrelse vid intervju.

<sup>100</sup> Länsstyrelserna i Jönköpings, Gävleborgs, Östergötlands, Kalmar, Västmanlands, Kronobergs och Skåne län.

<sup>101</sup> Länsstyrelserna i Södermanlands, Uppsala, Örebro, Dalarnas, Jämtlands, Blekinge, Norrbottens, Västernorrlands och Västra Götalands län.

#### 4.4.2 Överblick och spårbarhet kontrolleras i registergranskningen

Registret granskas med utgångspunkt i att överförmyndaren ska kunna göra utdrag ur registret som bl.a. visar vem som är huvudman och vem som är ställföreträdare samt vilka uppgifter förordnandet omfattar. Varje ställföreträdarskap i registret ska motsvaras av en akt för huvudmannen.<sup>102</sup>

Länsstyrelserna har inte tillgång till löpande information från tingsrätter eller överförmyndare om vilka ställföreträdarskap som har anordnats. Länsstyrelserna kan därför inte kontrollera att alla ställföreträdarskap finns med i överförmyndarnas register. Många länsstyrelser granskar i stället hur kompletta registren är genom att i överförmyndarens arkiv slumpmässigt välja ut akter för att sedan kontrollera att akten motsvaras av ett ärende i registret. Även den omvända kontrollen görs, dvs. att de ärenden som anges i registret motsvaras av en akt hos överförmyndaren.<sup>103</sup>

Även överförmyndarnas diarieföring ingår i registergranskningen.<sup>104</sup> Då kontrolleras att överförmyndarna följer bl.a. förvaltningslagens<sup>105</sup> och sekretesslagens<sup>106</sup> bestämmelser om dokumentation och diarieföring.

Flera länsstyrelser förespråkar att det ska finnas ett dagboksblad för varje akt. Dagboksbladet kan ligga i akten eller vara kopplat till registret på något annat sätt. Det vanliga kravet är att alla inkomna handlingar liksom övriga händelser, t.ex. telefonsamtal i ärendet, ska finnas registrerade på dagboksbladet. Händelserna ska motsvaras av en tjänsteanteckning. Länsstyrelserna betonar genomgående att händelserna i ett ärende ska gå att spåra genom att enbart titta på innehållet i en akt.<sup>107</sup>

#### 4.4.3 Kritik mot mer än en tredjedel av granskade akter

Endast 15 länsstyrelser redovisade i sina protokoll antalet granskade akter. Dessa länsstyrelser hade totalt granskat 674 akter vilket motsvarar ca 1,2 % av samtliga huvudmäns akter i dessa 15 län.

Av de 674 granskade akterna var 421, motsvarande 62 %, utan anmärkning. Således fanns anmärkningar mot 253 akter, motsvarande 38 % av det totala antalet granskade akter. Med få undantag likställer tjänstemännen dessa anmärkningar med att länsstyrelsen kritiserar överförmyndaren.<sup>108</sup> Många framhåller att det inte behövs någon kommentar om allt är bra.

---

<sup>102</sup> 9–11 §§ förmyndarskapsförordning (1995:379) samt bilaga 1.

<sup>103</sup> Svar på intervjufråga 2 e.

<sup>104</sup> Svar på intervjufråga 2 e.

<sup>105</sup> SFS 1986:223.

<sup>106</sup> SFS 1980:100.

<sup>107</sup> Svar på intervjufråga 2 e.

<sup>108</sup> Svar på intervjufråga 3 a.

Förekomsten av anmärkningar varierar. Vissa länsvisa variationer framträder därvid tydligt. I två län är det t.ex. mycket få anmärkningar på de granskade akterna.<sup>109</sup> I andra län finns exempel på motsatsen, dvs. det finns län där flertalet av de granskade akterna får anmärkningar.<sup>110</sup>

### **Vanliga anmärkningar om granskning av ekonomisk redovisning**

Den *ekonomiska redovisningen* kritiseras nästan alltid i de fall länsstyrelserna anmärker på akterna.

Överförmyndaren ska granska ställföreträdarnas verksamhet med ledning av bl.a. de förteckningar, årsräkningar och sluträkningar som ställföreträdarna är skyldiga att lämna till överförmyndarna inom viss tid.<sup>111</sup> Om överförmyndare inte har sett till att dessa dokument har kommit in eller om de inte har granskats på ett korrekt sätt har överförmyndaren inte fullgjort sin uppgift att granska ställföreträdarnas förvaltning av huvudmännens tillgångar.

Många av länsstyrelsernas anmärkningar på den ekonomiska redovisningen rör överförmyndarens hantering av årsräkningar. Vanliga påpekanden är att

- årsräkningar saknas
- årsräkningar har inte granskats
- årsräkningar har inte granskats på ett korrekt sätt.

Flera av länsstyrelsernas anmärkningar om den ekonomiska redovisningen rör också själva årsräkningen. I dessa fall har överförmyndarna godkänt ställföreträdarnas redovisning trots att det är oklart om ställföreträdarna har förvaltat huvudmännens tillgångar i enlighet med gällande reglering. Exempel på dessa anmärkningar är

- utgående och ingående saldo mellan två räkenskapsår stämmer inte överens
- stora opreciserade utgiftsbelopp på mellan 38 000 och 175 000 kronor
- brister i underlaget och i hanteringen av fastighetsförsäljningar eller andra stora transaktioner.

Flera anmärkningar på den ekonomiska redovisningen handlar om i vilken mån lagstiftningens krav i fråga om spärrade konton följs. Ställföreträdare ska redovisa om konton är spärrade för överförmyndaren. Det kan t.ex. handla om pengar som huvudmän har fått genom arv eller genom att försäkringar har fallit ut (se avsnitt 2.1.4). Har överförmyndaren inte fått klarhet i om ett konto är spärrat, finns en risk att ställföreträdare har tagit

---

<sup>109</sup> Länsstyrelserna i Blekinge och Kalmar län.

<sup>110</sup> Bland annat Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

<sup>111</sup> 16 kap. 1 §, samt 3–4 §§ föräldrabalken (1949:381).

ut pengar från konton som bara får tas ut med överförmyndarens godkännande. Vanliga anmärkningar här är

- oklarhet om det finns beslut om spärrat konto
- uttag från spärrade konton har gjorts utan överförmyndarens tillstånd.

### **Vanliga anmärkningar om överförmyndarens dokumentation**

För så gott som alla akter med anmärkningar finns också kritiska uttalanden om *dokumentationen*.

Anmärkningarna på överförmyndarnas hantering av verksamhetens dokumentation innebär att lagstiftningens krav på överförmyndarnas verksamhet inte har följts, bl.a. i fråga om ankomststämpling och diarieföring.<sup>112</sup> Brister i överförmyndarnas dokumentation och oordning i en akt försvårar möjligheterna att följa vad som har hänt i ärendet. Dålig dokumentation minskar möjligheten till insyn för huvudmän, anhöriga och länsstyrelser. Med en bristfällig dokumenterad verksamhet minskar också överförmyndarens möjlighet att på ett korrekt sätt granska ställföreträdarna. Många länsstyrelser betonar även vikten av att en överförmyndare dokumenterar sin verksamhet på ett sådant sätt att det är möjligt för en efterträdare att utan problem ta över verksamheten. Detta är särskilt viktigt eftersom överförmyndare ibland byts ut efter allmänna val eller t.o.m. under innevarande mandatperiod.

Vanliga anmärkningar på överförmyndarnas dokumentation avser

- ej ankomststämplade handlingar, t.ex. årsräkningar
- ej diarieförda handlingar
- feldaterade och lösa bilagor
- handlingar som saknas, t.ex. underlag för fastighetsförsäljning
- handlingar i oordning
- avsaknad av noteringar om åtgärder, s.k. tjänsteanteckningar
- noteringar som gjorts med blyerts.

### **Anmärkningarna visar på allvarliga risker för huvudmännen**

Länsstyrelsernas anmärkningar om överförmyndarnas granskning av ställföreträdarnas ekonomiska redovisning liksom om överförmyndarnas dokumentation handlar om att överförmyndarna inte har följt lagstiftningens krav på verksamheten.

De anmärkningar som rör den ekonomiska redovisningen avser förhållanden som är allvarliga i den meningen att de öppnar upp för risker för att ställföreträdare har kunnat tillgodogöra sig huvudmännens tillgångar.

---

<sup>112</sup> Se 9 kap. 14 § samt 15 kap. 1–2 §§ sekretesslagen (1980:100).

Också anmärkningarna på överförmyndarnas dokumentation avser förhållanden som är allvarliga i flera avseenden. Bristerna inskränker möjligheterna till insyn och öppnar för risken att ställföreträdare obemärkt kan missköta, förskingra eller på annat sätt missbruka huvudmännens tillgångar.

#### 4.4.4 *Länsstyrelsens bedömning svår att läsa ut i många fall*

En inspektion avslutas med att länsstyrelsen upprättar ett protokoll. Det vanligaste är att länsstyrelserna upprättar protokoll samma dag eller några dagar efter det att inspektionen har genomförts. Ibland har det dock tagit betydligt längre tid. En länsstyrelse hade i december 2005 ännu inte upprättat något beslutsdokument efter inspektioner av sex överförmyndare år 2004.<sup>113</sup> En annan länsstyrelse upprättade först i september 2005 ett protokoll med anledning av en inspektion genomförd i januari 2004.<sup>114</sup>

#### **Alla redovisar inte resultatet av aktgranskningen**

Tre länsstyrelser redovisade inte resultatet av aktgranskningen i inspektionsprotokollet. Två av dessa länsstyrelser för allmänna resonemang i protokollet med anledning av aktgranskningen.<sup>115</sup> Den tredje länsstyrelsen lämnar en aktvis redovisning av aktgranskningens resultat i ett separat dokument. Detta finns tillgängligt i länsstyrelsens akt, men ingår inte i inspektionsprotokollet<sup>116</sup> I de fall det anses befogat lämnar denna länsstyrelse en samlad bedömning av aktgranskningen i protokollet.

#### **Kritikens allvar svår att läsa ut i flera protokoll**

Det är viktigt med tydliga inspektionsprotokoll. Tydligt formulerad kritik är en viktig grund för att överförmyndaren ska kunna åtgärda brister i sin verksamhet så att risker för huvudmännen undanröjs. Det är också viktigt att huvudmännen, anhöriga och berörda myndigheter av protokollen kan utläsa hur överförmyndaren sköter sitt åtagande med att granska ställföreträdarna. Här framträder flera brister.

Ovan framgår att det i protokollen från 2004 års inspektioner finns anmärkningar på 38 % av de granskade akterna. Ovan framgår även att länsstyrelserna med få undantag likställer dessa anmärkningar med att överförmyndaren kritiseras. Det vanliga är dock att de anmärkningar som redovisas i protokollen enbart har formen av påpekanden. Av enbart anmärkningarna är det därför vanligen svårt att läsa ut allvaret i läns-

---

<sup>113</sup> E-brev från Länsstyrelsen i Södermanlands län 2005-11-30.

<sup>114</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län.

<sup>115</sup> Länsstyrelserna i Hallands- och Stockholms län.

<sup>116</sup> Länsstyrelsen i Norrbottens län.

styrelsens kritik av de förhållanden som påpekas. Kritikens allvar klargörs vanligtvis inte heller med samlade omdömen i protokollen. Ibland är det också oklart om ett samlat omdöme om t.ex. ordning eller oordning i akterna avser register- eller aktgranskningen eller bådadera.<sup>117</sup>

I de fall ett samlat omdöme förekommer i protokollen framträder olika särdrag som försvårar möjligheten att tolka länsstyrelsens ställningstagande till följd av inspektionen. Ett exempel är att länsstyrelserna uttalar sig positivt om verksamhetens utveckling hos den inspekterade överförmyndaren utan att närmare värdera den aktuella situationen. Ett annat exempel är uttalanden om behov av olika åtgärder utan att dessa kopplas till redovisad kritik. Ytterligare andra exempel är hänvisning till gällande lagstiftning utan att dessa uttalanden kopplas till kritik eller behov av åtgärder.

Ibland tar sig otydligheten uttryck i direkt motstridiga budskap i de omdömen som lämnas. I samma protokoll som länsstyrelsen anmärker på flera eller t.o.m. flertalet av de granskade akterna kan länsstyrelsen då avsluta med en positiv kommentar.<sup>118</sup> Exempel på slutkommentarer i dessa fall är att verksamheten sköts enligt lag eller att god ordning råder i akterna.<sup>119</sup>

En annan iakttagelse är att samma slutomdöme ibland används oavsett om många eller inga anmärkningar har framförts i anslutning till aktgranskningen. Detta gäller bl.a. slutomdömet att god ordning råder i akterna. Omdömet används både när länsstyrelsen har anmärkt på nästan samtliga akter<sup>120</sup> och när i stort sett samtliga akter är utan anmärkning<sup>121</sup>.

Tydliga slutomdömen förekommer främst på fyra länsstyrelser.<sup>122</sup> Dessa slutomdömen omfattar såväl en klart formulerad kritik mot överförmyndaren som hänvisning till gällande lagrum och behov av åtgärder.

## 4.5 Beslutade anmälningsärenden 2004

Om en huvudman, anhörig eller någon annan kommer in med en anmälan eller ett klagomål till länsstyrelsen blir detta ett ärende hos länsstyrelsen. Det vanligaste är att det är anhöriga eller andra personer i huvudmannens omgivning som kommer in med en anmälan eller ett klagomål till länsstyrelsen.<sup>123</sup>

---

<sup>117</sup> Bland annat Länsstyrelsen i Västmanlands län.

<sup>118</sup> Länsstyrelserna i Östergötlands och Västernorrlands län.

<sup>119</sup> Länsstyrelsen i Östergötlands län.

<sup>120</sup> Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

<sup>121</sup> Länsstyrelsen i Blekinge län.

<sup>122</sup> Länsstyrelserna i Dalarnas, Skåne, Västra Götalands och Örebro län.

<sup>123</sup> En genomgång av de 86 anmälningsärenden länsstyrelserna genomförde år 2004.

Länsstyrelsen utreder en anmälan eller ett klagomål bl.a. genom att begära in akten hos den berörda överförmyndaren. Det förekommer även att länsstyrelsen begär in yttranden från både överförmyndaren och den eller de som har klagat. Detta kan följas av eller kombineras med ett inspektionsbesök hos överförmyndaren. Men det är ovanligt. Ärendet avslutas med att länsstyrelsen fattar ett beslut som expedieras.

I rapporten används fortsättningsvis begreppet *anmälningsärenden* som ett samlingsnamn för de tillsynsärenden som länsstyrelserna genomfört på grund av klagomål, anmälningar, uppgifter i medierna eller erfarenheter från tillsynsbesök. Samma begrepp används oavsett om ärendet har genomförts som en inspektion hos överförmyndaren eller genom att länsstyrelsen har begärt in dokument och uppgifter från överförmyndaren.

#### 4.5.1 *Många olika grunder för kritik i anmälningsärenden*

Riksrevisionen har begärt in samtliga anmälningsärenden som genomfördes år 2004. Resultatet visar att 18 länsstyrelser hade fattat beslut i totalt 86 sådana ärenden under året.

I 20 anmälningsärenden, dvs. en knapp fjärdedel av det totala antalet, föranledde länsstyrelsernas granskning kritik av något slag<sup>124</sup>. Grunderna för kritiken varierar.

Det vanligaste – i 6 av ärendena – är att länsstyrelsen kritiserar överförmyndarna för att inte ha granskat ställföreträdarens ekonomiska redovisning tillräckligt utförligt.<sup>125</sup>

En annan grund för kritik är brister vid köp och försäljning av egendom. Det kan handla om att ingen värdering hade gjorts innan försäljningen.<sup>126</sup>

I 3 fall kritiseras överförmyndaren för att ha tagit lång tid på sig att svara på skrivelser som kommit in från t.ex. anhöriga.<sup>127</sup>

I ett ärende kritiseras överförmyndaren för att under två års tid inte ha förordnat en ny god man.<sup>128</sup> I ett annat ärende kritiseras överförmyndaren för att ha beslutat att ett testamente skulle upprättas och senare även ha godkänt testamentet, trots att överförmyndaren inte har befogenhet att fatta sådana beslut.<sup>129</sup> I ett tredje ärende ansåg länsstyrelsen att överförmyndaren

---

<sup>124</sup> Vingåker (Södermanlands län), Gnosjö (Jönköpings län), Linköping (Östergötlands län), Grums och Kil (båda Värmlands län), Vansbro (Dalarnas län), Berg och två beslut rörande Ragunda (samtliga Jämtlands län), Boden, Gällivare, Piteå, Överkalix (samtliga fyra i Norrbottens län), Alvesta (Kronobergs län), två beslut rörande Stenungsund samt ett rörande Orust respektive Färgelanda (samtliga Västra Götalands län), Huddinge och Solna (båda Stockholms län).

<sup>125</sup> Överförmyndarna i Linköping, Grums, Berg, Ragunda, Orust och Huddinge.

<sup>126</sup> Till exempel överförmyndarna i Vingåker och Gällivare.

<sup>127</sup> Till exempel överförmyndarna i Ragunda, Piteå och Stenungsund.

<sup>128</sup> Överförmyndaren i Gnosjö.

<sup>129</sup> Överförmyndaren i Vansbro.

inte hade fullgjort sin uppgift i och med att han inte hade infunnit sig vid tingsrätten för en förhandling, trots att han hade delgivits kallelse.<sup>130</sup>

#### 4.5.2 *Oftast finner länsstyrelserna ingen grund för kritik*

I 66 av anmälningsärendena riktar länsstyrelsen ingen kritik mot överförmyndarna. I dessa fall beslutar länsstyrelserna om att avskriva anmälningarna.

Det förekommer att anmälningar inte handlar om fel som överförmyndare har begått utan om fel begångna av ställföreträdare. I en femtedel av de 66 avskrivna ärendena motiverar länsstyrelserna avskrivningen med att de inte utövar tillsyn över ställföreträdarna.

I övriga ärenden bedömde länsstyrelsen av andra skäl att det inte fanns någon grund för att rikta kritik mot överförmyndarna.

---

<sup>130</sup> Överförmyndaren i Överkalix.



## 5 Länsstyrelsernas tillsyn – åtgärder

En länsstyrelse som upptäcker allvarliga problem vid sin tillsyn kan ta initiativ till ett entledigande av den ansvarige överförmyndaren om denne bedöms vara olämplig. Detta görs i en skrivelse till tingsrätten. Sedan får rätten ta ställning till om överförmyndaren ska entledigas.<sup>131</sup>

Utöver den lagstadgade möjligheten att ta initiativ till entledigande kan länsstyrelsen även vidta andra åtgärder. En möjlighet är att anmäla misstanke om brott till polis eller åklagare. En annan möjlighet är att delge inspektionsprotokollen och besluten i anmälningsärenden till kommunens politiska ledning. Ytterligare en möjlighet är att följa upp vilka åtgärder som vidtagits med anledning av den kritik som länsstyrelsen har framfört.

Länsstyrelsen kan däremot inte överpröva överförmyndarens beslut och har inte heller tillgång till några sanktioner gentemot överförmyndaren.

### 5.1 Åtgärder vid olämpliga överförmyndare

Flera länsstyrelser bedömer att överförmyndare har avgått eller inte har blivit omvalda med anledning av den kritik som länsstyrelserna har framfört.

#### 5.1.1 *Tolv länsstyrelser har aktualiserat olämpliga överförmyndare*

I totalt 12 län<sup>132</sup> gav länsstyrelsernas tjänstemän 19 exempel på överförmyndare som hade avgått eller inte blivit omvalda sedan länsstyrelserna hade kritiserat överförmyndarna.

I en del fall bedömde tjänstemännen att länsstyrelsens ingripande helt klart hade haft betydelse för händelsernas utveckling. I andra fall framhölls det som svårt att avgöra länsstyrelsens roll.

Orsaker bakom länsstyrelsernas kritik och agerande var bl.a. vad länsstyrelsen uppfattade som konsekvent slarv eller att överförmyndaren nonchalerat gällande reglering. Andra exempel var allvarliga brister i överförmyndarens tillsyn vid granskningen av årsräkningar eller att gällande reglering inte följdes vid avvecklingen av en bostad.

Vid ett par länsstyrelser uppges att man är försiktig med att ingripa när det finns indikationer om problem hos överförmyndare.<sup>133</sup> Vid en länsstyrelse

<sup>131</sup> 19 kap. 9 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>132</sup> Länsstyrelserna i Dalarnas, Gotlands, Kalmar, Kronobergs, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Södermanlands, Värmlands, Västerbottens, Västra Götalands och Örebro län.

<sup>133</sup> Länsstyrelserna i Gävleborgs och Östergötlands län.

restes frågan om hur allvarlig länsstyrelsens kritik ska vara för att överförmyndarens lämplighet ska ifrågasättas.<sup>134</sup> Ibland följdes inte länsstyrelsen kritik av åtgärder med hänvisning till att berörd överförmyndare redan hade avgått.<sup>135</sup>

### 5.1.2 *Ett initiativ till entledigande på tio år*

Enligt uppgifter från länsstyrelserna är det bara i ett av ovannämnda 19 fall som en länsstyrelse har initierat ett entledigande genom en skrivelse till tingsrätten. I en skrivelse till tingsrätten 2004 yrkade en länsstyrelse om att en överförmyndare skulle entledigas. Bakgrunden var de brister som länsstyrelsen hade funnit med anledning av ett anmälningssärende.<sup>136</sup> Tingsrätten kom dock aldrig att bedöma överförmyndarens lämplighet eftersom överförmyndaren avgick med anledning av länsstyrelsens kritik.

Det har således aldrig rättsligt prövats om en överförmyndare har skött verksamheten på ett sådant sätt att överförmyndaren ska betraktas som olämplig och därmed ska entledigas.

### 5.1.3 *Ibland svårt att få gehör för kritiken mot överförmyndaren*

Ibland fick länsstyrelsen upprepa sin kritik för att få överförmyndaren utbytt.<sup>137</sup> Länsstyrelsens skriftliga kritik kombinerades ofta med muntligt framförd kritik.<sup>138</sup>

Länsstyrelsernas svårigheter att få gehör för sin kritik berodde ofta på att överförmyndaren, många gånger med stöd av kommunledningen, inte delade länsstyrelsens uppfattning om kritikens allvar. Det förekommer också att överförmyndaren samtidigt är kommunstyrelsens ordförande.<sup>139</sup>

I ett fall bemötte den berörda kommunstyrelsen t.o.m. länsstyrelsens kritik med att i en skrivelse till länsstyrelsen uttala sitt förtroende för den kritiserade överförmyndaren.<sup>140</sup> Länsstyrelsen gick dock inte vidare med detta ärende genom att initiera ett entledigande av överförmyndaren hos tingsrätten.

---

<sup>134</sup> Länsstyrelsen i Västmanlands län.

<sup>135</sup> Bland annat länsstyrelserna i Kronobergs och Västra Götalands län. Svar på intervjufråga 5 a–b.

<sup>136</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län med anledning av granskningen av överförmyndaren på Orust.

<sup>137</sup> Länsstyrelserna i Kronobergs, Norrbottens, Stockholms och Västra Götalands län.

<sup>138</sup> Länsstyrelserna i Norrbottens och Västra Götaland län.

<sup>139</sup> Uppgift från Länsstyrelsen i Värmlands län.

<sup>140</sup> Länsstyrelsen i Norrbottens län.

#### 5.1.4 *Anmälningar viktigare än inspektioner enligt länsstyrelserna*

En viktig fråga är på vilket sätt länsstyrelsen uppmärksammar en olämplig överförmyndare.

Nära två tredjedelar – 14 stycken – av länsstyrelserna uppger att både länsstyrelsernas inspektioner och allmänhetens anmälningar ger viktiga indikationer på olämpliga överförmyndare.<sup>141</sup> Vid närmare kommentarer om dessa svar framhålls främst anmälningarnas betydelse. Tre länsstyrelser angav främst eller enbart anmälningar som viktiga för att länsstyrelsen ska kunna få kännedom om allvarliga problem med överförmyndarnas verksamhet.<sup>142</sup>

En länsstyrelse betonar vikten av att fortlöpande följa rapporteringen i medierna om problem i överförmyndarnas verksamhet.<sup>143</sup>

Endast två länsstyrelser anger enbart eller främst de egna inspektionerna som viktiga för att få kännedom om olämpliga överförmyndare.<sup>144</sup> I båda dessa fall nämns även betydelsen av mediernas rapportering.

#### 5.1.5 *Betydelsen av överförmyndarens kompetens*

Flera av länsstyrelsernas tjänstemän framhåller att överförmyndarnas uppdrag är omfattande och krävande, vilket ställer stora krav på den person som åtar sig uppdraget. Betydelsen av god kompetens, i såväl ekonomiskt som juridiskt hänseende, betonades.<sup>145</sup>

En länsstyrelse hade emellertid erfarenheter av att juridisk kompetens i sig inte var tillräckligt för att överförmyndarens verksamhet skulle fungera. I länet hade två överförmyndare lämnat sina uppdrag efter länsstyrelsens kritik. Båda dessa överförmyndare var jurister. Enligt länsstyrelsens tjänstemän hade de aktuella överförmyndarna inte tagit sina uppdrag på allvar och därmed inte insett hur mycket tid och omsorger som uppdraget krävde.<sup>146</sup>

## 5.2 **Kommunfullmäktige informeras sällan**

Kommunfullmäktige väljer – och kan därmed även avsätta – en överförmyndare. Det är dock sällan som länsstyrelserna ser till att fullmäktige får ta del av resultatet av länsstyrelsernas tillsyn.

---

<sup>141</sup> Länsstyrelserna i Blekinge, Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands, Jönköpings, Kronobergs, Norrbottens, Skåne, Södermanlands, Stockholms, Värmlands, Västernorrlands, Västra Götalands och Örebro län.

<sup>142</sup> Länsstyrelserna i Hallands, Kalmar och Västerbottens län.

<sup>143</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

<sup>144</sup> Länsstyrelserna i Gotlands och Uppsala län.

<sup>145</sup> Bland annat Länsstyrelsen i Hallands län.

<sup>146</sup> Länsstyrelsen i Skåne län.

### **Kommunfullmäktige får inspektionsprotokoll i undantagsfall**

Alla länsstyrelser sänder inspektionsprotokoll till den berörde överförmyndaren. En länsstyrelse skickar aldrig protokoll till någon annan än överförmyndaren<sup>147</sup>.

Två länsstyrelser skickar regelmässigt protokoll som innehåller kritik till tjänstemän i kommunens ledning. Dessa tjänstemän får sedan avgöra om protokollen ska skickas till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.<sup>148</sup>

Nio länsstyrelser skickar alltid kopior på protokollen till kommunstyrelsen.<sup>149</sup> Ytterligare nio länsstyrelser sänder kopior till kommunstyrelsen om protokollen enligt länsstyrelsens bedömning innehåller allvarlig kritik mot överförmyndaren eller om länsstyrelsen i protokollet uttalar att överförmyndaren bör få mer resurser.<sup>150</sup> Endast i undantagsfall har det förekommit att protokoll har sänts till kommunfullmäktige.<sup>151</sup>

### **Inget beslut i anmälningsärenden sändes till kommunfullmäktige**

I samtliga 20 anmälningsärenden där länsstyrelserna år 2004 kritiserade överförmyndare sändes kopior på besluten till berörd överförmyndare och till dem som kommit in med anmälan.

Ingen länsstyrelse sände besluten till kommunfullmäktige. I elva ärenden valde länsstyrelserna att sända en kopia på beslutet till kommunstyrelsen.

Det förekom att de beslut som länsstyrelsen inte skickade till vare sig fullmäktige eller kommunstyrelsen innehöll allvarlig kritik mot överförmyndarna, se t.ex. exemplet i rutan nedan.

---

<sup>147</sup> Länsstyrelsen i Södermanlands län. Svar på intervjufråga 3 e.

<sup>148</sup> Länsstyrelserna i Blekinge och Västerbottens län. Svar på intervjufråga 3 e.

<sup>149</sup> Länsstyrelserna i Gotlands, Hallands, Jämtlands, Kronobergs, Norrbottens, Stockholms, Värmlands, Västmanlands och Västra Götalands län. Svar på intervjufråga 3 e.

<sup>150</sup> Länsstyrelserna i Dalarnas, Kalmar, Västernorrlands, Örebro, Östergötlands, Gävleborgs, Skåne, Jönköpings och Uppsala län. Svar på intervjufråga 3 e.

<sup>151</sup> Länsstyrelserna i Dalarnas och Örebro län. Svar på intervjufråga 3 e.

Exempelruta 4.1. Ärende där beslutet endast hade skickats till överförmyndaren och berörd anmälare.

---

Länsstyrelsen var mycket kritisk till det sätt överförmyndarnämnden hade granskat årsräkningarna och hur nämnden i övrigt utövat sin tillsyn i ärendet.

Länsstyrelsen var bl.a. kritisk till att nämnden under nio års tid inte hade granskat om huvudmannens medel varit placerade på konton med spärr. Nämnden hade inte heller utrett vilka kostnader som ingått i de klumpsummor som redovisats i årsräkningar. Länsstyrelsen var också kritisk till att nämnden inte hade varit tillräckligt aktiv i granskningen av gåvor och lån som den gode mannen hade fått.

Länsstyrelsen fann dessa brister trots att överförmyndarnämnden själv två år tidigare särskilt reviderat ärendet och framfört anmärkningar på sexton punkter. Den gode mannen hade t.ex. betalat egna räkningar via huvudmannens konto.<sup>152</sup>

---

### 5.3 Fyra ärenden överlämnade till polis eller åklagare

Enligt uppgift från landets länsstyrelser har det inte förekommit att ett ärende har överlämnats till polis eller åklagare med anledning av brister som länsstyrelserna har funnit vid inspektioner av överförmyndare. Däremot har anmälningsärenden föranlett att två länsstyrelser har överlämnat två ärenden vardera till polis eller åklagare.<sup>153</sup>

#### 5.3.1 *Two överlämnade ärenden har lett till åtal*

De två ärenden som den ena länsstyrelsen överlämnade till polis och åklagare har resulterat i åtal.

I det ärende som rör det ena fallet har åklagaren väckt åtal mot både den underårige huvudmannens mor, dennas make samt överförmyndaren. Bakgrunden är att huvudmannens tillgångar på 182 000 kronor nästan helt hade försvunnit.<sup>154</sup> (Målet beräknas tas upp till förhandling vid tingsrätten i februari 2006.<sup>155</sup>) I länsstyrelsens beslut i ärendet, daterat juni 2004, skrev länsstyrelsen att den skulle återkomma och granska rutiner och handläggning av ärenden hos överförmyndaren. Denna inspektion genomfördes i oktober 2005.

I det andra fallet ledde länsstyrelsens anmälan till att tingsrätten kom att döma överförmyndaren för tjänstefel. Se exempelruta 4.2 nedan.

---

<sup>152</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län, beslut 2004-06-11 om Överförmyndarnämnden i Huddinge.

<sup>153</sup> Länsstyrelserna i Dalarnas och Värmlands län.

<sup>154</sup> Länsstyrelsen i Värmlands län, beslut 2004-06-21 dnr 203-7007-04.

<sup>155</sup> Uppgift från tingsrätten i Karlstad, telefonsamtal 2006-02-09.

#### Exempelruta 4.2. Ordföranden i en överförmyndarnämnd dömd för tjänstefel

---

Bakgrunden till åtalet var att huvudmannens son hade ansett att det gått åt orimligt mycket pengar under moderns levnad. Dessutom hade varken årsräkningar eller någon sluträkning kommit in till överförmyndaren. Sonen anmälde därför överförmyndaren till länsstyrelsen.

Tingsrätten ansåg att ordföranden i överförmyndarnämnden hade underlåtit att vidta åtgärder med anledning av att länsstyrelsen 1997 påtalat att årsräkningar för de två föregående åren saknades i huvudmannens akt. I rätten framhöll ordföranden att nämnden hade delegerat merparten av uppgifterna till en tjänsteman. Vid länsstyrelsens inspektion 1997 hade ordföranden endast varit "begränsat närvarande". Han hade inte läst protokollet. Tjänstemannen hade föredragit protokollet och uppgett att anmärkningarna i det aktuella ärendet hade åtgärdats. Ordföranden framhöll också att han hade tagit fasta på att länsstyrelsen i protokollet uttalat att "Länsstyrelsen konstaterar att god ordning råder hos Överförmyndarnämnden".

Tingsrätten ansåg att det ålegat ordföranden att hålla sig underrättad om vad som framkommit vid inspektionen och att kontrollera att de anmärkningar som framkommit vid inspektionen hade åtgärdats. Det räckte inte med att förlita sig på tjänstemannens uppgifter. Ordförandens underlåtenhet i dessa avseenden hade resulterat i att årsräkningar inte hade kommit in. Därmed hade tillsynsplikten inte kunnat fullgöras. Tingsrätten ansåg att ordföranden genom sin underlåtenhet gjort sig skyldig till tjänstefel på grund av oaktsamhet. Vidare ansåg tingsrätten att påföljden borde bestämmas till ett måttligt bötesstraff, vilket bestämdes till 40 dagsböter.<sup>156</sup>

---

#### 5.3.2 *Två polisanmälningar har inte följts upp*

Den andra länsstyrelsen överlämnade år 2002 två ärenden till polisen där länsstyrelsen riktade kritik mot överförmyndaren. I båda fallen handlade det om föräldrar som hade förbrukat sina barns pengar.<sup>157</sup> I det ena fallet hade föräldern använt 324 000 kronor. Nämnden hade i ett yttrande till länsstyrelsen uttalat att det var upp till pojken att fordra in pengarna när han blivit myndig. Detta visade, enligt länsstyrelsen, att nämnden inte hade förstått sin tillsynsroll.<sup>158</sup>

I september 2005 hade länsstyrelsens tjänstemän inte någon kännedom om vad som hade hänt med anledning av att de båda ärendena överlämnats till polisen år 2002.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> Karlstads tingsrätt, dom 2001-05-11 B 376-01.

<sup>157</sup> Länsstyrelsen i Dalarnas län, beslut i ena ärendet fattades 2002-11-12 dnr 203-11048-01. Se också länsstyrelsens brev till Polismyndigheten i Dalarna daterat 2002-12-19 dnr 203-19423-02. För det andra ärendet, se nästa not.

<sup>158</sup> Länsstyrelsen i Dalarnas län, beslut 2002-12-20 dnr 203-14319-02 samt länsstyrelsens följebrev till Polismyndigheten i Dalarna daterat 2002-12-23 dnr 203-14319-02.

<sup>159</sup> Intervju med tjänstemän vid Länsstyrelsen i Dalarnas län.

### 5.3.3 Viktigt enligt JO att länsstyrelserna polisanmäler

JO menar att det inte finns någon anledning för länsstyrelserna att vara restriktiva med att anmäla misstänkta brott till polis och åklagare.<sup>160</sup>

Anmälan till polis eller åklagare är viktig för att huvudmannen ska kunna få kompensation från ställföreträdaren eller kommunen. Enligt reglerna i rättegångsbalken är åklagaren i vissa fall skyldig att föra målsägandens – i detta fall huvudmannens – talan i fråga om skadestånd. Alternativet är att huvudmannen själv för sin skadeståndstalan i ett särskilt tvistemål. Detta är svårt för många huvudmän som inte själva kan föra sin talan. En huvudman som förlorar en sådan process får dessutom själv betala hela rättegångskostnaden.<sup>161</sup>

## 5.4 Uppföljning

Enligt företrädare för samtliga länsstyrelser följs kritiken i inspektionsprotokollen och i beslutade anmälningsärenden vanligtvis upp vid nästa inspektion.<sup>162</sup> Av avsnitt 4.3.2 framgår dock att intervallerna mellan inspektionerna i många fall kan vara upp till tre år eller mer.

Är den framförda kritiken allvarlig har det förekommit att vissa länsstyrelser har begärt att överförmyndarna särskilt ska redovisa vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av kritiken.<sup>163</sup> Allvarlig kritik har också föranlett att nästa planerade inspektion tiggeläggs.<sup>164</sup>

Vid 12 länsstyrelser bedömer tjänstemännen att det är vanligt att de får upprepa samma kritik mot en överförmyndare.<sup>165</sup> Kritiken handlar då nästan uteslutande om återkommande brister i diarieföring eller andra förvaltningsrättsliga frågor. Vid övriga 9 länsstyrelser bedömer man att det inte är vanligt att länsstyrelsen behöver upprepa samma kritik.

---

<sup>160</sup> Intervju med ställföreträdande JO Jan Pennlöv.

<sup>161</sup> Intervju med ställföreträdande JO Jan Pennlöv.

<sup>162</sup> Svar på intervjufråga 4a–b.

<sup>163</sup> Svar på intervjufråga 4b, t.ex. länsstyrelserna i Dalarnas, Västra Götalands och Östergötlands län.

<sup>164</sup> Till exempel länsstyrelserna i Norrbottens, Stockholms, Kronobergs och Västernorrlands län. Svar på intervjufråga 4b.

<sup>165</sup> Länsstyrelserna i Dalarnas, Gotlands, Hallands, Jämtlands, Jönköpings, Norrbottens, Stockholms, Värmlands, Västernorrlands, Västmanlands, Örebro och Östergötlands län, svar på intervjufråga 4d.





## 6 Regeringens styrning och återrapportering till riksdagen

Det är via länsstyrelsernas tillsyn som regeringen och riksdagen kan få information om överförmyndarnas verksamhet.

### 6.1 Ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet

Inom Regeringskansliet ansvarar Finansdepartementets länsstyrelseenhet för länsstyrelserna som myndigheter. För länsstyrelserna har enheten ansvar för styrning, uppföljning och medelstildelning inom ramen för den statliga budgetprocessen. Enheten har ett samordnande ansvar för länsstyrelserna som myndigheter medan respektive fackdepartement ansvarar för de sakpolitiska frågor som länsstyrelserna hanterar.

Justitiedepartementets enhet för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt ansvarar för de sakpolitiska frågor som rör regleringen av överförmyndarnas verksamhet.

### 6.2 Regeringens styrning och uppföljning

Regeringen kan bl.a. styra länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna genom förmyndarskapsförordningen och de årliga regleringsbrevens samt genom mål- och resultatdialogen. Regeringen och riksdagen kan också få information om hur verksamheten fungerar i praktiken genom regeringens krav på återrapportering av tillsynen och dess resultat eller genom att låta genomföra utredningar.

#### 6.2.1 Mål- och resultatdialog vart tredje år

Länsstyrelseenheten svarar för att en mål- och resultatdialog genomförs varje år med en tredjedel av länsstyrelserna. De enskilda länsstyrelserna genomför således denna dialog med sin uppdragsgivare vart tredje år. Det finns inga officiella dokument att ta del av från mål- och resultatdialogen.

### 6.2.2 *Inget specifikt återrapporteringskrav för överförmyndartillsynen*

I en bilaga<sup>166</sup> till länsstyrelsernas regleringsbrev finns krav på att redovisa verksamhetskostnader och årsarbetskrafter för verksamhetsgrenen "Övrig ärendehandläggning". Där särredovisas uppgifter om överförmyndartillsynen.<sup>167</sup> Utöver dessa allmänna återrapporteringskrav innehåller regleringsbrevet inget specifikt återrapporteringskrav om tillsynen av överförmyndarnas verksamhet.

### 6.2.3 *Krav på tillsynsplaner 2003 och 2004*

Som nämnts ovan (avsnitt 4.2) införde regeringen år 2003 ett krav i regleringsbrevet på att länsstyrelserna skulle upprätta planer för tillsynen av överförmyndarna. Kravet på tillsynsplaner kvarstod i 2004 års regleringsbrev, men togs bort i regleringsbrevet för 2005.

Orsaken till att kravet på tillsynsplaner infördes i regleringsbrevet för 2003 var, enligt Regeringskansliets företrädare, att regeringen ville förmå länsstyrelserna att planera sin verksamhet bättre och tänka igenom vilka arbetsmetoder de använde sig av. Ytterligare ett syfte var att få länsstyrelserna att tänka igenom vad tillsynsbegreppet innebär i praktiken.

Bakgrunden till att kravet på tillsynsplaner togs bort i 2005 års regleringsbrev var att Regeringskansliet bedömde att de flesta länsstyrelser infört planer.<sup>168</sup> Som framgår av avsnitt 4.2.1 och 4.2.2 saknade dock fyra länsstyrelser år 2004 planer för tillsynen av överförmyndarna trots regeringens krav. Dessutom följde många länsstyrelser inte sina planer.

### 6.2.4 *Regeringen har tagit bort kravet på årliga inspektioner*

Som framgår av avsnitt 2.4.2 tog regeringen bort det uttryckliga kravet på årliga inspektioner i förordningstexten i samband med 1995 års förmyndarskapsreform. Detta trots att regeringen för riksdagen har redovisat krav på årliga inspektioner både 1974 och 1994.

Riksrevisionen har inte fått någon motivering till på vilken grund regeringen tog bort kravet på årliga inspektioner.<sup>169</sup>

---

<sup>166</sup> Bilaga 2 i *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende länsstyrelserna*.

<sup>167</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende länsstyrelserna och Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende länsstyrelserna*.

<sup>168</sup> Intervju med representanter för Finansdepartementets länsstyrelseenhet och Justitiedepartementets enhet för familjerätt och förmögenhetsrätt.

<sup>169</sup> Intervju med representanter för Finansdepartementets länsstyrelseenhet och Justitiedepartementets enhet för familjerätt och förmögenhetsrätt.

### 6.3 Utredningen om 1995 års reform

Som framgår av avsnitt 2.4.3 framhöll riksdagen det väsentliga i att få en snar uppföljning och utvärdering av 1995 års förmynderskapsreform. Kravet på utvärdering gällde bl.a. hur länsstyrelserna har axlat sitt tillsynsansvar.

I april 2002 uppdrog regeringen åt en särskild utredare att utvärdera 1995 års förmynderskapsreform samt att vid behov föreslå förändringar.<sup>170</sup> *Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare* lämnade sitt slutbetänkande hösten 2004.<sup>171</sup> En proposition med anledning av den del av utredningens betänkande som rör länsstyrelsernas tillsyn är planerad till våren 2007.<sup>172</sup>

### 6.4 Tillsynen av överförmyndare är inte samordnad

Regeringen har inte givit länsstyrelserna i uppdrag att samordna sin tillsyn av överförmyndarna. Inte heller genom egna initiativ har länsstyrelserna åstadkommit en nationellt samordnad tillsyn som kan säkerställa likabehandling och rättssäkerhet för huvudmännen.

#### 6.4.1 Konferenser för erfarenhetsutbyte

På initiativ av olika länsstyrelser har hittills fyra konferenser anordnats för de tjänstemän som arbetar med tillsyn av överförmyndare. Den första konferensen i Göteborg år 1996 följdes av konferenser i Luleå 2002, Stockholm 2003 och Mariestad 2005. Representanter för Regeringskansliet har inte deltagit i dessa konferenser.

Någon egentlig samordning av tillsynen har konferenserna inte givit. Flertalet intervjuade tjänstemän har dock framhållit att erfarenhetsutbytet mellan länsstyrelserna har varit den stora förtjänsten med konferenserna. JO:s närvaro åren 2002 och 2005 har också framhållits som givande. Tjänstemännen vid flera länsstyrelser har uppgivit att de vid konferenserna har fått uppslaget att använda checklistor vid inspektioner av överförmyndare.<sup>173</sup> Som framgått av avsnitt 4.4.1 använder länsstyrelserna dock inte en gemensam checklista.

---

<sup>170</sup> Dir. 2002:55 samt tilläggsdirektiv dir. 2003:23 och dir. 2004:56.

<sup>171</sup> SOU 2004:112.

<sup>172</sup> Intervju med tjänstemän vid Finansdepartementets länsstyrelseenhet och Justitiedepartementets enhet för familjerätt och förmögenhetsrätt.

<sup>173</sup> Intervjuer med länsstyrelsernas tjänstemän. Svar på intervjufrågorna 7 och 8.

#### 6.4.2 *Inget resultat från den arbetsgrupp som tillsattes 2003*

Vid konferensen i Stockholm år 2003 tillsattes en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från fem länsstyrelser.<sup>174</sup> Arbetsgruppen fick inget skriftligt uppdrag. Den muntliga överenskommelsen vid konferensen innebar att gruppen skulle ta fram förslag till en nationell tillsynsplan. Syftet med en sådan plan skulle vara att samordna tillsynen, förutsatt att alla länsstyrelser skulle kunna ställa sig bakom arbetsgruppens förslag.<sup>175</sup>

Till och med den 1 juli 2005 hade arbetsgruppen träffats två gånger. Något konkret resultat hade dithills inte redovisats av arbetet.<sup>176</sup>

#### 6.4.3 *Enstaka kontakter mellan länsstyrelserna*

Utöver kontakterna vid konferenserna, uppger flera tjänstemän att det förekommer en del sporadiska kontakter med kolleger vid andra länsstyrelser för bl.a. rådfrågning. En länsstyrelse skickar också ut JO:s beslut till tjänstemännen vid flera andra länsstyrelser.<sup>177</sup>

#### 6.4.4 *Få kontakter och lite informationsutbyte med omvärlden*

I den mån det förekommer att länsstyrelserna har kontakter med andra myndigheter än länsstyrelserna angående tillsynen, är kontakterna sporadiska.

Det finns ingen regelmässig överföring av information mellan domstolarna och länsstyrelserna som ger länsstyrelserna tillgång till information om domar som förekommer mot ställföreträdare eller överförmyndare. Företrädare för två länsstyrelser jämför detta med att tingsrätterna är skyldiga att skicka kopior till länsstyrelserna på domar som rör brott som kan leda till att körkort återkallas.<sup>178</sup> En annan länsstyrelse jämför med att andra tillsynsmyndigheter än länsstyrelsen som verkar inom djurskyddsområdet, är skyldiga att anmäla till länsstyrelserna om det finns förutsättningar för att besluta om förbud att ha hand om djur. Detsamma gäller om det finns förutsättningar för att omhänderta djur.<sup>179</sup>

Två länsstyrelser har haft kontakter med Regeringskansliet i anslutning till att möjligheten att överklaga länsstyrelsens tillsynsbeslut hade varit aktuell.<sup>180</sup> I övrigt förekom inga kontakter mellan länsstyrelsernas tillsynshandläggare och Regeringskansliet.

<sup>174</sup> Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands, Skåne, Hallands och Dalarnas län.

<sup>175</sup> Uppgifter från tjänstemän vid länsstyrelserna i Stockholms och Västra Götalands län.

<sup>176</sup> Uppgifter från tjänstemän vid Länsstyrelsen i Stockholms län.

<sup>177</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län.

<sup>178</sup> 7 kap. 8 § körkortsförordningen (1998:980).

<sup>179</sup> 58 § djurskyddsförordningen (1988:539).

<sup>180</sup> Länsstyrelserna i Jönköpings och Västernorrlands län.

## 7 Analys och slutsatser

Länsstyrelserna svarar för den statliga tillsynen av de kommunala överförmyndarna. Riksrevisionen har granskat denna tillsyn.

Överförmyndarna är kommunala myndigheter med ansvar för en statligt reglerad verksamhet. Överförmyndarna ska bl.a. utöva tillsyn över ställföreträdare. Personer som har ställföreträdare benämns huvudmän. I ställföreträdarens uppdrag ingår att bevaka huvudmannens rätt, att förvalta huvudmannens egendom samt att sörja för hans eller hennes person.

År 2004 förvaltade landets ställföreträdare tillgångar som sammanlagt motsvarade ca 17,5 miljarder kronor. Samma år fanns drygt 88 000 huvudmän som hade ställföreträdare i form av gode män, förvaltare eller förmyndare. Totalt ägnar landets länsstyrelser tillsynen av överförmyndarna knappt fem årsarbetskrafter.

### 7.1 Riksrevisionens utgångspunkter i granskningen

Riksrevisionen har i huvudsak haft fyra utgångspunkter i granskningen.

#### 7.1.1 *Regleringen*

För att värna huvudmannens intressen har riksdag och regering beslutat om regler för ställföreträdarnas och överförmyndarnas verksamhet samt för länsstyrelsernas tillsyn. Denna reglering har varit en viktig utgångspunkt för Riksrevisionens granskning.

#### 7.1.2 *Krav på likabehandling och rättssäkerhet*

Överförmyndarnas verksamhet innebär myndighetsutövning mot enskilda. Vägledande i Riksrevisionens granskning har varit att sätta den enskildes rätt i centrum. Får en huvudman känna av rättsförluster är det knappast försonande att andra har sluppit sådana. Kravet på överförmyndarna och på länsstyrelsens tillsyn måste därför vara att i varje enskilt fall värna den enskildes rätt. Lika fall ska behandlas lika.

#### 7.1.3 *Länsstyrelserna ska kontrollera överförmyndarna*

Enligt förmyndarskapsförordningen ska länsstyrelserna inspektera överförmyndarna med lämpliga tidsmellanrum och därvid granska register och

stickprovvis utvalda akter. En överförmyndare som visar sig vara olämplig kan entledigas av tingsrätten efter anmälan av länsstyrelsen. Riksrevisionens utgångspunkt är därmed att länsstyrelsernas tillsyn av de kommunala överförmyndarna främst utgörs av kontroll av att lagar och regler knutna till lagarna följs och att ta initiativ till att olämpliga överförmyndare entledigas.

En viktig uppgift i länsstyrelsernas tillsyn är, enligt Riksrevisionen, att kontrollera överförmyndarna i syfte att uppmärksamma och undanröja risker för alla huvudmän. En annan viktig uppgift är att vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse i enskilda fall.

#### *7.1.4 Tillsyn kan ge insyn för riksdag och regering*

Tillsynen ger, enligt Riksrevisionen, en möjlighet för riksdagen och regeringen att få insyn i och att kunna påverka överförmyndarnas verksamhet.

## **7.2 Flera problem med länsstyrelsernas tillsyn**

Riksrevisionen har granskat i vilken utsträckning länsstyrelserna har fullgjort sin tillsynsuppgift och därigenom säkerställt huvudmännens rättssäkerhet och likabehandling. I ett samlat nationellt perspektiv visar granskningen på allvarliga problem med länsstyrelsernas tillsyn.

#### *7.2.1 Brister i inspektionernas planering och genomförande*

Kvaliteten i länsstyrelsernas planering och genomförande av inspektioner brister i flera avseenden.

##### **Tillsynsplaner saknas eller följs inte i flera fall**

Regeringen ställde krav på tillsynsplaner i länsstyrelsernas regleringsbrev för åren 2003 och 2004. Trots detta saknade Länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens, Gotlands och Värmlands län planer för tillsynen av överförmyndarna år 2004. Riksrevisionen kan även konstatera att 6 av de 17 länsstyrelser som hade upprättat planer inspekterade färre överförmyndare än vad de angivit i sina tillsynsplaner. I de flesta fall rörde sig avvikelserna från planerna om fler än enstaka inspektioner.

Efter två års krav i regleringsbreven på planer för tillsynen av överförmyndarna borde, enligt Riksrevisionen, samtliga länsstyrelser ha upprättat sådana. Att planer inte har upprättats och inte heller har efterlevts visar

dessutom att denna tillsyn har haft låg prioritet och därmed fått stå tillbaka för annan verksamhet vid de aktuella länsstyrelserna.

### **Stor risk att brister inte upptäcks vid inspektioner**

Det är okänt hur stor andel av alla akter som granskades vid 2004 års inspektioner. Av de 18 länsstyrelser som detta år genomförde inspektioner hos åtminstone någon av länets överförmyndare redovisade endast 15 länsstyrelser i protokollen hur många akter de hade granskat. Dessa 15 länsstyrelser granskade sammanlagt 674 akter, vilket i dessa län motsvarar 1,2 % av alla huvudmäns akter.

De 15 länsstyrelserna fann brister i 38 % av de granskade akterna. De aktuella länsstyrelserna följde förmynderskapsförordningens krav på stickprovsurval av akter. Därför bör omfattningen av brister i de 674 granskade akterna spegla andelen brister även i övriga akter i dessa län. Riksrevisionen konstaterar att relativt få akter granskas av länsstyrelserna. Eftersom merparten av akterna inte heller granskas hos de överförmyndare som inspekteras bedömer Riksrevisionen att det stora flertalet brister i överförmyndarnas akter inte upptäcks vid länsstyrelsernas inspektioner.

Riksrevisionen är kritisk till att två länsstyrelser inte följer förmynderskapsförordningens krav på stickprovsurval av akter vid inspektionerna. Länsstyrelsen i Hallands län låter ibland överförmyndarna själva välja ut de akter som länsstyrelsen ska granska. Denna länsstyrelse ber bl.a. överförmyndarna att ta fram akter som belyser det aktuella tema länsstyrelsen valt att ha i sin tillsyn. Länsstyrelsen i Södermanlands län genomför flera inspektioner utan att granska akter.

### **Inspektioner genomförs inte årligen**

År 1974 ställde sig riksdagen bakom regeringens uttalande om att överförmyndarna skulle inspekteras årligen. Vid beslutet om 1995 års förmynderskapsreform ställde sig riksdagen också bakom regeringens uttalande om att nivån på tillsynen skulle vara oförändrad. Riksrevisionen konstaterar dock att regeringen utan att informera riksdagen tog bort det uttryckliga kravet på årliga inspektioner i den då nya förmynderskapsförordningen. Enligt denna förordning ska länsstyrelserna inspektera överförmyndaren med lämpliga tidsmellanrum. Regeringskansliet har för Riksrevisionen inte kunnat förklara regeringens grund för denna förändring i förordningstexten.

Länsstyrelserna har inspekterat överförmyndarna med – vad länsstyrelserna anser är – lämpliga tidsmellanrum. Länsstyrelserna gör därvid olika bedömningar av hur ofta överförmyndare ska inspekteras. Intervallet mellan inspektionerna varierar i huvudsak från omkring ett till flera år. År 2004 inspekterade länsstyrelserna sammanlagt 129 överförmyndare. Nästan var femte, eller 18 %, av landets överförmyndare hade i maj 2005 inte inspek-

terats på tre och ett halvt år eller mer. Länsstyrelserna i Västerbottens, Gotlands och Värmlands län, genomförde inga inspektioner alls år 2004.

Enligt Riksrevisionen borde verksamhetens karaktär – med utsatta grupper i stort behov av samhällets skydd – ha lett till mer frekventa inspektioner från länsstyrelserna.

Riksrevisionen kan dessutom konstatera att merparten av länsstyrelserna har funnit omfattande brister vid tillsynen av de granskade överförmyndarna. Flertalet av dessa länsstyrelser har, trots de konstaterade bristerna, inte genomfört årliga inspektioner av alla överförmyndare.

Riksrevisionen anser sammantaget därför att regeringen bör återinföra ett tydligt krav på årliga inspektioner i förmyndarskapsförordningen.

### **Vissa överförmyndare har glömts bort eller har aldrig inspekterats**

Överförmyndaren i Umeå, med ansvar för tillsynen av ställföreträdare för 670 huvudmän, har sedan länsstyrelserna fick tillsynsansvaret 1995 aldrig inspekterats av den ansvariga länsstyrelsen, Länsstyrelsen i Västerbottens län. Riksrevisionen finner detta mycket anmärkningsvärt.

Därutöver ställer sig Riksrevisionen kritisk till att Länsstyrelsen i Gävleborgs län, som är formellt ansvarig för tillsynen av överförmyndaren i Nordanstigs kommun, sedan 2003 inte har tagit ansvaret för tillsynen av denna överförmyndare.

### **Länsstyrelsernas inspektioner är inte ändamålsenliga**

Tillsynens huvuduppgift är att uppmärksamma och undanröja allvarliga brister i överförmyndarnas verksamhet.

I länsstyrelsernas tillsynsuppgift ingår att initiera entledigande av olämpliga överförmyndare. I de fall sådana förekommer utgör de en allvarlig risk för huvudmännens likabehandling och rättssäkerhet. För att få kännedom om olämpliga överförmyndare anser sig länsstyrelserna emellertid främst vara beroende av signaler utifrån. I huvudsak rör det sig om anmälningar från allmänheten.

Enligt Riksrevisionen ligger det dock i sakens natur att huvudmännen inte är någon resursstark grupp som lätt kan upptäcka och anmäla missförhållanden till länsstyrelsen. Anmälningar är därför inte en tillräcklig grund för att få kännedom om olämpliga överförmyndare.

Inspektionerna utgör den centrala delen i regleringen av tillsynen. Inspektionerna måste därmed, enligt Riksrevisionens uppfattning, vara länsstyrelsernas främsta verktyg för att upptäcka problem i överförmyndarnas verksamhet. Generellt tillskriver dock länsstyrelserna inte sina inspektioner lika stor betydelse som anmälningarna för att få kännedom om olämpliga överförmyndare. För att inspektioner ska vara ändamålsenliga,



anser Riksrevisionen att de bör genomföras på ett sådant sätt att länsstyrelserna upptäcker om överförmyndare är olämpliga.

### **Inspektionsprotokollens kritik är ofta otydlig**

Länsstyrelserna redovisar vanligen i sina inspektionsprotokoll vilka brister de har funnit vid granskningen av enskilda akter. Det vanliga är att dessa anmärkningar enbart har formen av ett påpekande, utan att anmärkningarna vare sig värderas eller kopplas till gällande lagrum.

När länsstyrelserna lämnar mer samlade omdömen, ofta i slutet av inspektionsprotokollen, är det också i många fall svårt att uttolka innebörden av dessa omdömen. Det framgår t.ex. inte alltid om ett sådant samlat omdöme avser registret eller akterna eller både och. Det förekommer också att länsstyrelsens omdömen inte bara är otydliga utan också direkt motstridiga till sitt budskap. Detta gäller t.ex. när länsstyrelsen anmärker på flera eller t.o.m. flertalet av de granskade akterna samtidigt som inspektionsprotokollet avslutas med en positiv kommentar.

Länsstyrelserna i Hallands, Stockholms och Norrbottens län redovisar inte alls i protokollen vilka brister de har funnit i enskilda akter. I dessa protokoll saknas möjligheten att få insyn i vilka problem länsstyrelserna har funnit.

Riksrevisionen är kritisk till att länsstyrelsernas bedömning av tillsynens resultat inte tydligt framgår av inspektionsprotokollen. Tydliga protokoll är av avgörande betydelse för att tillsynen ska fylla sin funktion att undanröja risker och att åstadkomma korrigerande av de brister som har uppmärksamats i verksamheten. Oklara protokoll försvårar för överförmyndaren – och för ansvariga kommunpolitiker – att vidta relevanta åtgärder.

Tydliga protokoll bör, enligt Riksrevisionen, innehålla dels en klar koppling mellan iakttagna brister och behov av åtgärder, dels vilka regler som har åsidosatts.

### **7.2.2 *Passiva länsstyrelser vidtar inte relevanta åtgärder***

För att tillsynen ska vara ändamålsenlig anser Riksrevisionen att det krävs att länsstyrelserna vidtar åtgärder i de fall brister har konstaterats. Detta för att förhindra att drabbade huvudmän lider ännu mer skada och för att undanröja risker för att andra huvudmän också ska komma att drabbas. Granskningen visar dock att länsstyrelserna låter allvarliga brister passera genom att inte vidta de åtgärder som står till länsstyrelsernas förfogande.

### **Omfattande brister i överförmyndarnas verksamhet**

Resultatet av länsstyrelsernas inspektioner och anmälningsärenden visar på omfattande brister i överförmyndarnas verksamhet. Bristerna handlar nästan uteslutande om att överförmyndarna inte följer lagens krav på dels kontrollen av ställföreträdarnas ekonomiska redovisning, dels överförmyndarnas dokumentation och hantering av allmänna handlingar.

Som ovan framgår fann de 15 länsstyrelser, som år 2004 redovisade sin aktgranskning i inspektionsprotokollen, sådana allvarliga brister i mer än en tredjedel av de granskade akterna. Om de 15 länsstyrelsernas urval av akter år 2004 var representativt för samtliga akter kan man anta att det i landet sammanlagt fanns brister i drygt 33 000 huvudmäns akter. De brister som länsstyrelserna konstaterade år 2004 handlade t.ex. om att ställföreträdare tagit ut stora kontantbelopp från huvudmannens bankkonton, utan att i årsräkningen redovisa vad pengarna hade använts till.

Nästan var fjärde anmälan mot överförmyndarna år 2004 ledde vidare till kritik i länsstyrelsernas beslut i ärendet. Det handlade t.ex. om att föräldrar hade konsumerat hundratusentals kronor av sina barns pengar.

### **Bara ett initiativ till entledigande**

Efter begäran från länsstyrelsen kan tingsrätten entlediga olämpliga överförmyndare. Sedan länsstyrelserna år 1995 övertog ansvaret för tillsynen av överförmyndare har endast en länsstyrelse vid ett tillfälle begärt att tingsrätten ska entlediga en överförmyndare som länsstyrelsen bedömt som olämplig. Överförmyndaren hann dock avgå innan rätten tog ställning till länsstyrelsens begäran.

Vid ett par länsstyrelser uppger man att man är försiktig med att ingripa när man har fått indikationer om problem i överförmyndarnas verksamhet. I stället för att begära entledigande vid tingsrätten har andra metoder använts för att överförmyndare inte ska få fortsätta på sin post. Vid 12 länsstyrelser har man i sammanlagt 18 fall funnit så pass allvarliga brister i överförmyndarnas efterlevnad av lagen, att man har bedömt att överförmyndarna behövde bytas ut. Länsstyrelserna har kritiserat dessa överförmyndare och de har sedermera bytts ut. De berörda länsstyrelserna bedömer att deras agerande i en del fall hade betydelse för utbytet av överförmyndare medan länsstyrelsens inflytande i andra fall inte var lika klart. Flera länsstyrelser vittnar om att det ibland har varit svårt att få överförmyndare och kommunens politiska ledning att förstå allvaret i länsstyrelsernas kritik. Det förekommer också att överförmyndaren är kommunstyrelsens ordförande.

Riksrevisionen konstaterar att konsekvenserna för huvudmännen kan bli allvarliga om olämpliga överförmyndare tillåts vara kvar på sin post. Därför måste överförmyndare som gör sig skyldiga till allvarliga eller upprepade avvikelser från lagens krav på verksamheten bytas ut. Ovan framgår att

länsstyrelserna i sin tillsyn har funnit omfattande brister i överförmyndarnas verksamhet. Bristerna handlar om avvikelser från lagens krav på verksamheten. Över hälften av länsstyrelserna uppger också att de får upprepa sin kritik mot överförmyndarna.

Statens tillsyn måste säkerställa att olämpliga överförmyndare byts ut. I granskningen har det framkommit att länsstyrelserna har konstaterat omfattande och allvarliga brister i överförmyndarnas verksamhet. Mot bakgrund av dessa brister samt det faktum att endast en länsstyrelse vid ett tillfälle har tagit initiativ till att entlediga en överförmyndare, anser Riksrevisionen att länsstyrelserna har brustit i sitt ansvar att initiera entledigande av olämpliga överförmyndare. Detta har även medfört att det inte rättsligt har prövats var gränsen går för att överförmyndare ska betraktas som olämpliga och därför måste bytas ut.

#### **Kommunfullmäktige informeras bara i undantagsfall om brister**

Länsstyrelserna skickar alltid inspektionsprotokoll och beslut i anmälningsärenden till den överförmyndare som har granskats.

Enligt föräldrabalken är det kommunfullmäktige som utser överförmyndaren i kommunen. Med något undantag har dock inte länsstyrelserna skickat inspektionsprotokoll till kommunfullmäktige. Vissa länsstyrelser har i stället valt att skicka sina protokoll till kommunstyrelsen. Detta görs dock inte heller regelmässigt av alla länsstyrelser. Kommunfullmäktige delgavs inte heller beslut i de anmälningsärenden som 2004 resulterade i kritik mot överförmyndarna.

Riksrevisionen anser att det är klart otillfredsställande att länsstyrelserna i flera fall nöjer sig med att informera endast överförmyndarna om bristerna i överförmyndarens verksamhet. Riksrevisionen anser att länsstyrelserna regelmässigt ska skicka protokoll och andra beslut till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Ur demokratisk synpunkt är det särskilt viktigt att kommunfullmäktige får kännedom om hur överförmyndarna sköter sitt uppdrag eftersom fullmäktige ansvarar för valet av överförmyndare. Om kommunfullmäktige inte delges resultatet av länsstyrelsernas tillsyn begränsas i hög grad fullmäktiges möjlighet att ta ansvar för överförmyndarmyndigheten.

#### **Anmälan till polis eller åklagare endast i undantagsfall**

Vid tillsynen av överförmyndarna har länsstyrelserna ingen formell skyldighet att anmäla misstankar om brott till polis eller åklagare. Länsstyrelsen kan dock, liksom alla andra, anmäla misstankar om brott.

Riksrevisionen konstaterar att under länsstyrelsernas tio år med tillsynsansvar har anmälningar till polis eller åklagare endast förekommit i ett par fall. Utan en sådan anmälan hänvisas huvudmännen – eller deras anhöriga –

vanligen till att själva initiera eller driva rättsliga processer. Det alternativet framstår inte som realistiskt för de huvudmän som inte kan föra sin egen talan.

För att huvudmännens intressen ska tas till vara anser Riksrevisionen att länsstyrelserna alltid bör anmäla misstankar om brott. Detta gäller även i de fall överförmyndare eller ställföreträdare har lämnat sin post.

### **Ofta lång tid mellan upptäckt av brister och uppföljning**

Riksrevisionen konstaterar att länsstyrelserna vanligtvis inte följer upp brister i överförmyndarnas verksamhet i anslutning till att bristerna har upptäckts. Det vanliga är i stället att länsstyrelsen följer upp sin kritik – efter ett inspektionsbesök eller i ett anmälningssärende – vid nästa inspektion hos den aktuella överförmyndaren. Eftersom det i många fall går flera år mellan inspektionerna hinner då lång tid förflyta från det att bristerna har upptäckts till dess att de följs upp.

Inte ens i fall då allvarliga brister har uppdagats har länsstyrelserna prioriterat uppföljningen av sin tillsyn. De två länsstyrelser som har agerat aktivt och anmält överförmyndare och ställföreträdare till polis eller åklagare hade antingen inte alls eller först efter mer än ett år följt upp hur verksamheten skötts.

Riksrevisionen anser att det är väsentligt att uppdagade brister följs upp i nära anslutning till att bristerna har uppmärksammats. Riksrevisionen finner det anmärkningsvärt att länsstyrelserna ofta inte följer upp tillsynen på ett sådant sätt. Med ett dröjsmål på ett år eller mer innan upptäckta brister följs upp ökar risken för att huvudmännen lider skada. Dröjsmål med att följa upp bristerna medför dessutom att länsstyrelserna inte har ett uppdaterat underlag för att bedöma om en överförmyndare är olämplig och bör bytas ut.

### **7.2.3 Länsstyrelsernas tillsyn är inte nationellt samordnad**

Sedan 1995 har länsstyrelserna själva bl.a. arrangerat fyra konferenser för de tjänstemän som arbetar med överförmyndartillsynen. Riksrevisionen konstaterar dock att dessa initiativ till samordning inte har lett till någon faktisk samordning.

Länsstyrelserna bedriver sin tillsyn på olika sätt. Av föregående avsnitt (7.2.1 och 7.2.2) framgår exempelvis att länsstyrelsernas inspektioner genomförs med olika frekvens och även på olika sätt. Därutöver upprättar vissa länsstyrelser tillsynsplaner medan andra inte gör det. Vilka åtgärder länsstyrelserna vidtar när överförmyndarna inte har levt upp till lagens krav varierar också. Utöver detta finns det fler punkter där länsstyrelserna skiljer sig åt.

### **Variande arbetsmetoder**

En majoritet av länsstyrelserna har checklistor för inspektionerna av överförmyndarna. Varje länsstyrelse har sin egen lista med delvis olika innehåll. Dessutom används checklistorna inte alltid vid inspektionerna. Checklistorna fungerar således inte som någon nationell likriktare av överförmyndartillsynen.

Riksrevisionen konstaterar att länsstyrelsernas arbetsformer varierar över landet. Detta har medfört att inspektionernas omfattning och innehåll skiljer sig åt mellan länsstyrelserna.

### **Länsvisa variationer av antal identifierade problem**

Länsstyrelserna skiljer sig åt också när det gäller hur många problem de finner vid inspektionerna av överförmyndarna. Den ena ytterligheten utgörs av länsstyrelser som år 2004 endast hittade enstaka brister i ett fåtal akter. Den andra ytterligheten utgörs av en länsstyrelse som kommenterade brister i nästan varje granskad akt.

Länsstyrelsernas tillsyn visar i ett samlat nationellt perspektiv på en hög frekvens av brister i överförmyndarnas verksamhet. Mot bakgrund av detta samt länsstyrelsernas skiftande ambitionsnivåer och arbetsformer, anser Riksrevisionen att det saknas stöd för att anta att problemen skulle vara mindre i vissa län än andra.

### **Samma bedömning vid olika omfattning av brister**

Ovan (avsnitt 7.2.1) framgår att länsstyrelserna i många fall inte är tydliga med sin kritik i inspektionsprotokollen. Bristen på nationell samordning visar sig även i dessa sammanhang eftersom protokollen inte skrivs på ett enhetligt sätt. Visserligen använder olika länsstyrelser samma formuleringar i protokollens samlade slutomdömen, men samma slutomdöme används oavsett om många eller inga anmärkningar har framförts i anslutning till aktgranskningen.

För att statens tillsyn ska vara effektiv och få genomslag anser Riksrevisionen att länsstyrelserna i protokollen tydligt måste ange vad som brister i överförmyndarnas verksamhet. Liknande brister måste också bedömas på samma sätt i olika delar av landet. Länsstyrelsernas tillsyn svarar inte mot dessa krav.

#### **7.2.4 Sammanfattande slutsatser om länsstyrelsernas tillsyn**

Riksrevisionen har granskat i vilken utsträckning länsstyrelserna har fullgjort sin tillsynsuppgift vad gäller överförmyndarna och därigenom säkerställt att huvudmännens intressen tas till vara. Granskningen visar att länsstyrelserna

inte har fullgjort sin tillsynsuppgift och därigenom inte heller har säkerställt att huvudmännens intressen tas till vara. Det förekommer dock goda ambitioner i arbetet med överförmyndartillsynen på enskilda länsstyrelser.

Länsstyrelsernas inspektioner av överförmyndarna är lågfrekventa och *brister i kvalitet* när det gäller planering och genomförande i flera avseenden. Efter två år med krav på tillsynsplaner saknades sådana fortfarande hos flera länsstyrelser. De som hade planer fullföljde dem dessutom inte i många fall. Merparten av länsstyrelserna genomför inte heller årliga inspektioner, och i många fall kan det gå flera år mellan inspektionerna. Vissa överförmyndare har också glömts bort eller aldrig inspekterats. Eftersom merparten av akterna inte granskas hos de överförmyndare som inspekteras bedömer Riksrevisionen dessutom att det stora flertalet brister i överförmyndarnas akter inte upptäcks vid länsstyrelsernas inspektioner. Inspektionerna genomförs inte heller på ett sådant sätt att de säkerställer att olämpliga överförmyndare upptäcks. Kritiken i länsstyrelsernas protokoll är ofta också så otydlig att den riskerar att inte förstås av protokollens mottagare.

Länsstyrelserna har också *underlåtit att vidta de åtgärder* som står till deras förfogande när de har upptäckt fel i överförmyndarnas verksamhet. Länsstyrelserna har inte tagit sitt ansvar för att initiera entledigande av olämpliga överförmyndare. Ofta dröjer det också ett år eller mer innan länsstyrelserna följer upp konstaterade brister. Anmälningar till polis eller åklagare är få och kommunfullmäktige – som ansvarar för valet av överförmyndare – delges bara i undantagsfall tillsynens resultat.

Ett skäl till att länsstyrelserna 1995 fick överta ansvaret för överförmyndartillsynen var att större enhetlighet skulle uppnås i tillsynen. Riksrevisionens granskning visar dock att stora variationer förekommer i såväl arbetsformer som tillsynens omfattning och kvalitet. Någon *nationell samordning har inte uppnåtts* i denna tillsyn.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att den bristande kvaliteten i länsstyrelsernas tillsyn i kombination med underlåtenheten att vidta åtgärder samt avsaknaden av en nationell samordning är omfattande. Därmed tillgodoses inte grundläggande krav på rättssäkerhet och likabehandling för huvudmännen.

### 7.3 Regeringens styrning och åiterrapportering

Riksrevisionen har granskat i vilken utsträckning regeringen har fullgjort sin uppgift med att styra länsstyrelsernas tillsyn samt följa upp och åiterrapportera resultatet till riksdagen.

### 7.3.1 Regeringens styrning av överförmyndartillsynen

#### **Regeringen har inte tagit ansvar för samordning av tillsynen**

Den statliga tillsynen av de 290 överförmyndarna är spridd på landets 21 länsstyrelser där denna tillsyn också utgör en liten del av länsstyrelsernas verksamhet. Situationen kompliceras ytterligare av att denna tillsynsuppgift på många länsstyrelser delas mellan flera tjänstemän. Dessa förhållanden understryker behovet av att utveckla gemensamma arbetsmetoder och kvalitetsnivåer i verksamheten. Riksrevisionen konstaterar dock att förutsättningar till stor del saknas för att utveckla gemensamma arbetsformer och för att bygga upp en professionell hantering av överförmyndartillsynen på varje länsstyrelse.

I sina årliga krav på åiterrapportering har regeringen begärt – och från länsstyrelserna fått – uppgifter om resursåtgången för verksamhetsgrenen Övrig tillsyn. Där ingår särredovisade uppgifter om tillsynen av överförmyndarna. Totalt anslår landets länsstyrelser knappt fem årsarbetskrafter för denna tillsyn. De tjänstemän som arbetar med sådan tillsyn ägnar således en mycket liten del av sin totala arbetstid åt uppgiften. Eftersom regeringen har begärt uppgifter om resursåtgången borde dessa förutsättningar i huvudsak vara kända för regeringen. Regeringen har dock inte tagit initiativ till en nationell samordning av tillsynen av överförmyndarna och inte heller givit länsstyrelserna något uppdrag att samordna denna tillsyn.

#### **Liten uppmärksamhet för tillsynen i årlig styrning**

I regleringsbrevens mål och åiterrapporteringskrav uppmärksammas inte specifikt tillsynen av överförmyndarna, utöver ovannämnda generella krav för åiterrapportering inom verksamhetsområdet Övrig tillsyn.

Riksrevisionen konstaterar att 88 000 personer som tillhör utsatta grupper är beroende av en väl fungerande överförmyndarverksamhet för att deras rättssäkerhet ska säkerställas. Den statliga tillsynen utgör en möjlighet för regeringen att få insyn i de kommunala överförmyndarnas verksamhet och även en möjlighet att påverka den. Riksrevisionen konstaterar dock att dessa möjligheter inte har utnyttjats. Regeringen har inte ställt sådana krav på åiterrapportering från länsstyrelserna och således inte fått information om omfattningen av problem i överförmyndarnas verksamhet.

Genom att inte ställa mer specifika krav på åiterrapportering om överförmyndartillsynen har regeringen inte heller skaffat sig kunskap om hur länsstyrelsernas tillsyn fungerar.

Sammantaget innebär detta att regeringen inte har haft underlag för att prioritera insatser för att avhjälpa brister. Genom denna avsaknad av åtgärder har regeringen inte säkerställt rättssäkerhet och likabehandling för huvudmännen.

### **Regeringen har inte fullföljt sitt krav på tillsynsplaner**

Åren 2003 och 2004 ställde regeringen generella krav på tillsynsplaner för länsstyrelsernas tillsyn, däribland överförmyndartillsynen. Regeringen tog bort kravet i regleringsbrevet för 2005 eftersom man bedömde att de flesta länsstyrelser hade infört planer.

Riksrevisionen anser att det är förvånande att regeringen, trots kravet på tillsynsplaner, har nöjt sig med att endast 17 länsstyrelser hade upprättade planer för överförmyndartillsynen. Regeringen borde ha ställt krav på de 4 länsstyrelser som inte hade upprättat tillsynsplaner att göra detta.

#### *7.3.2 Ingen återrapportering till riksdagen*

I samband med beslutet om 1995 års förmyndarskapsreform betonade riksdagen det väsentliga i att reformen snarast skulle utvärderas. Vikten av en snar utvärdering framhölls bl.a. beträffande hur länsstyrelserna hade axlat sitt ansvar för tillsynen av överförmyndarna.

År 2002 gav regeringen en särskild utredare uppdraget att utvärdera reformen samt att vid behov föreslå förändringar. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande till regeringen hösten 2004. En proposition till riksdagen är planerad till våren 2007.

Riksrevisionen konstaterar att riksdagen ännu inte har fått någon återrapportering om hur länsstyrelserna har axlat sitt tillsynsansvar för överförmyndarna.

#### *7.3.3 Sammanfattande slutsatser om regeringens agerande*

Riksrevisionen har granskat i vilken utsträckning regeringen har fullgjort sin uppgift att styra länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna samt att följa upp och återrapportera resultatet till riksdagen.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har använt länsstyrelsernas tillsyn för att få information vare sig om denna tillsyn eller om överförmyndarnas verksamhet. Regeringen har därför inte fångat upp och åtgärdat de problem som finns i dessa verksamheter. Mot bakgrund av att överförmyndarnas verksamhet rör utsatta grupper i stort behov av samhällets skydd borde regeringen ha ägnat länsstyrelsernas tillsyn större intresse och ställt större krav på såväl innehåll som frekvens i inspektionerna av överförmyndarna.

Enligt Riksrevisionen borde regeringen inte ha tagit bort kravet på tillsynsplaner innan alla länsstyrelser hade upprättat sådana planer.

Riksrevisionen är vidare kritisk till att regeringen har tagit bort kravet på årliga inspektioner i förmyndarskapsförordningen. Riksrevisionen är också kritisk till att regeringen har tagit bort kravet utan att redovisa detta för



riksdagen. Riksrevisionen anser att regeringen ska återinföra ett tydligt krav på årliga inspektioner i förordningstexten.

Att regeringen inte har ägnat överförmyndartillsynen tillräckligt intresse visar sig också genom att regeringen inte har givit länsstyrelserna något uppdrag att samordna tillsynen. Avsaknaden av en nationell samordning har bidragit till olika bedömningar av bl.a. hur ofta inspektioner ska genomföras samt vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av tillsynens resultat. Bristen på samordning har även bidragit till en ojämn kvalitet i tillsynen. Detta äventyrar huvudmännens rättssäkerhet och likabehandling.

Elva år efter sitt beslut om 1995 års förmynderskapsreform har riksdagen ännu inte fått någon återrapportering om hur länsstyrelserna har axlat sitt tillsynsansvar.

## 7.4 Grundläggande problem hos överförmyndarna

Riksrevisionens granskning visar inte bara på problem med tillsynen av överförmyndarna. Granskningen visar även på omfattande problem som kan hänföras till överförmyndarnas verksamhet. Dessa problem inverkar på möjligheterna att fullgöra det statliga åtagandet gentemot huvudmännen.

### 7.4.1 Huvudmännen får ta konsekvenserna av brister

Överförmyndarnas uppgift är att skydda utsatta och svaga personers intressen. Mot denna bakgrund anser Riksrevisionen att resultatet av länsstyrelsernas tillsyn visar på en anmärkningsvärd omfattning av brister i överförmyndarnas verksamhet. Bristerna drabbar i slutändan de huvudmän som samhället har åtagit sig att skydda.

#### Hög kritikfrekvens och allvarliga problem

Ovan framgår att länsstyrelserna vid sina inspektioner har konstaterat en betydande mängd brister i överförmyndarnas verksamhet. Omfattningen av fel i de akter som länsstyrelserna har granskat talar för att överförmyndarnas verksamhet generellt är behäftad med omfattande kvalitetsbrister. Problemen är allvarliga. De är ett uttryck för att överförmyndarna inte följer gällande reglering vid sin granskning av ställföreträdarnas ekonomiska redovisning eller vid dokumentationen av sin verksamhet. Problemen öppnar för rättsförluster för huvudmännen i en omfattning som, enligt Riksrevisionen, inte är acceptabel.

Även JO har under en följd av år konstaterat omfattande brister i många överförmyndares verksamhet. Jämfört med annan offentlig verksamhet konstaterar JO att överförmyndarnas verksamhet är behäftad med mer problem

som även är av ett allvarligare slag då de rör brister i myndighetsutövning mot enskilda. JO konstaterar också att det är stora skillnader i kompetens mellan olika utövare samt att verksamhetens kvalitet är mycket skiftande. Hur väl överförmyndaren utövar sitt uppdrag beror, enligt JO, till stor del på vilken person som innehar posten som överförmyndare.

Överförmyndarnas verksamhet befinner sig nu också i förändring med tilltagande svårigheter. Antalet ställföreträdarskap för vuxna har ökat samtidigt som ärendena har blivit mer komplicerade.

### **Brister i länsstyrelsernas tillsyn en orsak till rättsförluster**

En förklaring till omfattningen av brister i överförmyndarnas verksamhet är, enligt Riksrevisionens uppfattning, kvalitetsbristerna i länsstyrelsernas tillsyn. Länsstyrelserna använder inte heller i tillräcklig utsträckning de åtgärder som står till deras förfogande för att se till att olämpliga överförmyndare byts ut. Därmed förhindrar länsstyrelserna inte att berörda huvudmän lider skada. Länsstyrelsernas underlåtenhet att agera innebär också att de inte undanröjer risker för att andra huvudmän ska komma att drabbas.

### **Brister i överförmyndarnas kompetens ytterligare en orsak**

Enligt Riksrevisionen kan ytterligare en förklaring till omfattningen av brister vara att överförmyndarna saknar erforderlig kompetens. Trots att överförmyndarna ska tolka och tillämpa omfattande lagstiftning – och trots att överförmyndarna ansvarar för myndighetsutövning mot enskilda – ställer lagen inget krav på att överförmyndarna ska ha någon formell kompetens. Systemet säkerställer därmed inte att de som väljs till överförmyndare har den kompetens som krävs för uppdraget. Har överförmyndarna tjänstemän till sin hjälp ställer lagen formella krav på erforderlig kompetens hos dessa. Två tredjedelar av landets överförmyndare har dock inga tjänstemän till sin hjälp.

Riksrevisionen anser att huvudmännens bästa – utifrån lagstiftningens krav – måste ställas i centrum vid valet av överförmyndare. Riksrevisionen anser därför att det bör ställas formella kompetenskrav på överförmyndarna. Detta är en förutsättning för att kunna säkerställa att de är lämpliga för sitt uppdrag. Formell kompetens är i sig dock inte tillräcklig. För att kunna minimera riskerna för huvudmännen krävs att överförmyndarna också är lämpliga i den meningen att de förstår att lägga ner den omsorg på arbetet som verksamheten kräver.

Nämnder har inte alltid kompenserat för brist på kompetens. Riksdagen uttalade 1974 att överförmyndarnämnder borde inrättas i så stor utsträckning som möjligt, för att personer från skilda verksamhetsområden skulle kunna tillföras överförmyndarmyndigheten.

Riksrevisionen konstaterar att trots riksdagens ställningstagande är ensamma överförmyndare den dominerande organisationsformen.

De två överförmyndare som har dömts för tjänstefel var ledamot respektive ordförande i nämnder. I sin tillsyn av överförmyndarna har JO även konstaterat att nämndorganisationen – i förekommande fall – inte har säkerställt en bredare kompetens i överförmyndarnas myndighetsutövning.

Riksrevisionen bedömer att en nämndorganisation i praktiken inte alltid har säkerställt den kompetens som krävs för att fullgöra överförmyndarnas uppdrag.

#### 7.4.2 *Sammanfattande slutsatser om personberoende och sårbarhet*

För att det statliga åtagandet gentemot huvudmännen ska fullgöras, så att dessa inte riskerar att utsättas för rättsförluster, förutsätts att överförmyndarna och länsstyrelserna vardera fullgör sin del av åtagandet. En förutsättning är att huvudmannen bor i en kommun där överförmyndaren har nödvändig kunskap om lagstiftningen samt insikt i vad uppdraget som överförmyndare innebär. En annan förutsättning är att huvudmannen bor i ett län där länsstyrelsen frekvent inspekterar överförmyndarna samt gör relevanta bedömningar av överförmyndarens verksamhet och även använder tillgängliga åtgärder för att såväl förebygga som korrigerar fel i verksamheten.

Riksrevisionen har dock i sin granskning funnit betydande brister i båda dessa avseenden.

Granskningen visar att det saknas en nationell samordning av tillsynen av överförmyndarna. Det finns flera stora skillnader i länsstyrelsernas hantering av tillsynen. Skillnaderna gäller bl.a. inspektionsfrekvensen samt hur inspektionerna genomförs, vilka bedömningar som görs i tillsynen och vilka åtgärder som vidtas med anledning av tillsynen.

Granskningen visar också på en stor omfattning av problem i överförmyndarnas verksamhet. Även JO har framhållit de stora variationerna i hur verksamheten utövas beroende på vilken person som innehar posten som överförmyndare.

De stora variationerna i överförmyndarnas verksamhet visar på en personberoende och därmed sårbar verksamhet i en utsträckning som, enligt Riksrevisionen, inte är acceptabel. Personberoendet och sårbarheten i både länsstyrelsernas och överförmyndarnas tillsyn medför risker för att huvudmännen behandlas olika och att deras rättssäkerhet åsidosätts. Därmed fullgörs inte det statliga åtagandet gentemot huvudmännen.

## 7.5 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar på behov av flera slag av åtgärder hos dels länsstyrelserna, dels regeringen för att säkerställa likabehandling och rätts-säkerhet för huvudmännen.

### 7.5.1 *Länsstyrelserna måste stärka sin tillsyn av överförmyndarna*

Länsstyrelsernas tillsyn av kommunernas överförmyndare måste genomföras så att den svarar mot regleringens krav på kontroll och korrigerande av fel i verksamheten. Länsstyrelsernas prioritering av insatser måste utgå ifrån att överförmyndarnas verksamhet handlar om myndighetsutövning mot enskilda som är i stort behov av samhällets skydd.

Granskningen visar att länsstyrelserna behöver inspektera överförmyndarna årligen. Inspektionerna bör också genomföras på ett sådant sätt att länsstyrelserna upptäcker om överförmyndare är olämpliga. Vid inspektionerna ska länsstyrelserna även följa förmynderskapsförordningens krav på att granska ett stickprovsurval av akter.

Länsstyrelserna behöver i avsevärt högre grad än hittills använda tillgängliga åtgärder för att korrigera och förebygga fel i överförmyndarnas verksamhet. Lagstiftaren har givit länsstyrelserna möjlighet att hos tingsrätten begära att olämpliga överförmyndare entledigas. Riksrevisionen anser att länsstyrelserna ska använda denna möjlighet när överförmyndare gör sig skyldiga till upprepade eller allvarliga avvikelser från lagens krav.

Länsstyrelserna bör också se till att de brister som behöver åtgärdas tydligt framgår i inspektionsprotokollen. Både inspektionsprotokoll och beslut i anmälningsärenden bör även regelmässigt delges kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Det är också viktigt att brister i överförmyndarnas verksamhet följs upp i nära anslutning till att de har uppmärksamats. Miss-tankar om brott bör också alltid anmälas till polis eller åklagare.

### 7.5.2 *Regeringen måste uppmärksamma åtagandet gentemot huvudmännen*

Riksrevisionen anser att regeringen måste säkerställa att länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna är av en sådan omfattning och kvalitet att rätts-säkerhet och likabehandling för huvudmännen säkerställs. Regeringen bör därför återinföra ett tydligt krav på årliga inspektioner i förmynderskapsförordningen.

Resultatet av länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna bör också följas upp av regeringen, såväl på de enskilda länsstyrelserna som i landet som helhet. Regeringen bör dessutom ta initiativ till en nationell samordning av

länsstyrelsernas tillsyn. Resultatet av dessa samordningsinsatser bör följas upp av regeringen.

Regeringen bör också överväga ett förslag till riksdagen om att införa lagkrav på formell kompetens på dem som väljs till överförmyndare.



## Källförteckning

### **Lagar och förordningar**

Brottsbalken (1962:700).  
Djurskyddsförordning (1988:539).  
Förmynderskapsförordning (1995:379).  
Förmyndarvårdskungörelsen (1952:303).  
Förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.  
Föräldrabalken (1949:381).  
Körkortsförordning (1998:980).  
Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.  
Lag (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.  
Lag (1985:206) om viten.  
Regeringsformen (1974:152) .  
Sekretesslag (1980:100).  
Skadeståndslag (1972:207).

### **Regeringens propositioner och riksdagens beslut**

Prop. 1974:142, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i föräldrabalken, m.m.*, bet. 1974:LU38, rskr. 1974:404.  
Prop. 1990/91:14, *Om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m.*, bet. 1990/91:SoU9, rskr. 1990/91:97.  
Prop. 1993/94:218, *Psykiskt stördas villkor*, bet. 1993/94:SoU28, rskr. 1993/94:396.  
Prop. 1993/94:251, *Förmynderskapslagstiftningen*, bet. 1994/95:LU3, rskr. 1994/95:29.

### **Övriga regeringsbeslut**

Kommittédirektiv 2002:55 samt tilläggsdirektiven 2003:23 och 2004:56.  
Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende länsstyrelserna.  
Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende länsstyrelserna.  
Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende länsstyrelserna.

## Dokument och uppgifter

### *Dokument från länsstyrelserna*

Inspektionsprotokoll – de senast beslutade protokollen efter inspektioner av varje överförmyndare, upprättade till och med den 17 maj 2005.

Checklistor som använts vid inspektioner år 2004.

Beslut i anmälningssärenden genomförda år 2004.

Tillsynsplaner – beslutade tillsynsplaner för år 2003, 2004 och 2005.

Verksamhetsplan för länsstyrelsen i Jämtlands län 2005.

Länsstyrelsen i Dalarnas län, beslut 2002-11-22 i anmälningssärende, dnr 203-11048-01 samt brev till Polismyndigheten i Dalarna, daterat 2002-12-19 dnr 203-19423-02.

Länsstyrelsen i Dalarnas län, beslut 2002-12-20 i anmälningssärende, dnr 203-14319-02 samt följebrev till Polismyndigheten i Dalarna daterat 2002-12-23 dnr 203-14319-02.

Länsstyrelsen i Västerbottens län, e-post 2005-09-22 med uppgifter om tillsynen av överförmyndaren i Umeå kommun.

E-post från Länsstyrelsen i Södermanlands län 2005-11-30, med uppgifter om upprättade protokoll.

Länsstyrelsen i Stockholms län, brev med uppgift om upprättat protokoll för överförmyndaren i Danderyd, inkommet till Riksrevisionen 2005-09-29.

### *Övriga dokument*

Brottsförebyggande rådet,

PM 2005-06-02, Dömda för förskingring åren 1995 och 2000

PM 2005-09-20, Kompletterande uppgifter om vårdpersonal och privatpersoner som dömts för förskingring.

Göteborgs tingsrätt, dom meddelad 2003-10-28, mål nr B 11786-02.

Hovrätten i Vänersborg, e-post 2005-11-11, med uppgifter om mål nr B 3428-05.

Justitiekanslern, beslut dnr 1282-02-28, 1095-04-28, 2010-05-28.

Karlstads tingsrätt, dom 2001-05-11, mål nr B 376-01.

Nationalencyklopedin

Riksdagens ombudsmän – JO:

Beslut dnr 3874-2005

*JO och överförmyndarna* PM som överlämnats till Riksrevisionen 2005-10-14. Riksrevisionens dnr 31-2004-1363

Ämbetsberättelser 1999/2000:JO1, beslut dnr 957:2003



Ämbetsberättelser 2005/06:JO1, beslut dnr 182-1999.  
Riksrevisionen. Riksrevisionens dnr 31-2004-1363, 2005-10-07.  
SOU 2004:112, *Frågor om förmyndare och ställföreträdare för vuxna.*  
Slutbetänkande från Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare.  
Föreningen Sveriges Överförmyndare (2004), *Att synliggöra överförmyndaren.*  
Statisticon AB  
Kvalitetsbedömning av enkätundersökning om 1995 års reform inom förmyndarskapets område Promemoria 1, 2005-02-08  
Enkät angående tillsynen av överförmyndare i kommunerna Rapport, 2005-10-14  
Enkät angående tillsynen av överförmyndare i kommunerna Kvalitetsdeklaration, 2005-08-30  
Kompletterande uppgift via e-post 2005-10-11. Riksrevisionens dnr 31-2004-1363.  
Svenska Kommunförbundet (2000). *Statistik år 2000 avseende antal godmanskap och förvaltarskap.*  
Tingsrätten i Karlstad, telefonsamtal 2006-02-09 med rättens målkansli.  
Vänersborgs tingsrätt, dom 2005-07-11, mål nr B 4035-04, aktbilaga 60.

## Intervjuer

### *Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna*

LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLMS LÄN

Monica Malmqvist, länsassessor, intervju 2005-07-04.

LÄNSSTYRELSEN I UPPSALA LÄN

Gunnar Ljungqvist, länsassessor, intervju 2005-06-29.

LÄNSSTYRELSEN I SÖDERMANLANDS LÄN

Karin Bergkvist, chef för rättsenheten och Yvonne Carlsson, handläggare, intervju 2005-06-23.

LÄNSSTYRELSEN I ÖSTERGÖTLANDS LÄN

Länsassessorer Jan-Erik Nilsson, Magnus Lindskog, Marie Andersson och Kristina Samuelsson, intervju 2005-07-01.

LÄNSSTYRELSEN I JÖNKÖPINGS LÄN

Bengt Josefsson, förste länsassessor, Benny Andersson, länsassessor, Göran Kjell, länsassessor och Kerstin Erlandsson, byråsekreterare, telefonintervju 2005-06-30.

LÄNSSTYRELSEN I KRONOBERGS LÄN

Lena Stjernqvist, chefsjurist, intervju 2005-07-05.

LÄNSSTYRELSEN I KALMAR LÄN

Ingvar Linde, jurist, telefonintervju 2005-0-22.

LÄNSSTYRELSEN I GOTLANDS LÄN

Morten Spencer, länsassessor, 2005-10-25.

LÄNSSTYRELSEN I BLEKINGE LÄN

Bengt Almqvist, jurist, och Anita Möller, jurist, telefonintervju 2005-08-24.

LÄNSSTYRELSEN I SKÅNE LÄN

Ulf Andersson, länsassessor, Magnus Gjerstad, länsassessor, och Danielle Lindgren, byrådirektör, intervju 2005-07-06.

LÄNSSTYRELSEN I HALLANDS LÄN

Nils-Olof Dahlborg, avdelningsdirektör, och Ulf Havton, länsjurist, telefonintervju 2005-09-23.

LÄNSSTYRELSEN I VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Maria Wassén, chef för rättsenheten, Ingegerd Linder-Ehrle, handläggare, Lars Schill, jurist, intervju 2005-09-13.

LÄNSSTYRELSEN I VÄRMLANDS LÄN

Lars-Ove Olsson, chefsjurist, Inger Andersson, byråsekreterare och Gith Nilsson, länsassessor, intervju 2005-09-02.

LÄNSSTYRELSEN I ÖREBRO LÄN

Björn Petterson, länsjurist och Per Undén, jurist, intervju 2005-08-08.

LÄNSSTYRELSEN I VÄSTMANLANDS LÄN

Arne Höijer, handläggare och Johan Söderlund, handläggare, intervju 2005-08-24.

LÄNSSTYRELSEN I DALARNAS LÄN

Sten Carlborg, chef för rättsenheten, och Ulla Nilsson, jurist, telefonintervju 2005-09-08.

LÄNSSTYRELSEN I GÄVLEBORGS LÄN

Gösta Törnblom, chefsjurist och Ulf Roupé, jurist, intervju 2005-09-08.

LÄNSSTYRELSEN I VÄSTERNORRLANDS LÄN

Jeanette Nilsson, jurist, och Kerstin Eklund, förste byråsekreterare, telefonintervju 2005-08-22.

LÄNSSTYRELSEN I JÄMTLANDS LÄN

Peter Lif, chefsjurist och Marina Wallén, jurist, intervju 2005-09-06.

LÄNSSTYRELSEN I VÄSTERBOTTENS LÄN

Stellan Hallberg, avdelningsdirektör, telefonintervju 2005-06-30.

LÄNSSTYRELSEN I NORRBOTTENS LÄN

Gustav Bjelle, chefsjurist, Inger Fältros Lundgren, länsassessor, Maivor Karlsson, handläggare, och Berne Lorefors, länsassessor, intervju 2005-06-29.

*Övriga intervjuer, kontakter och muntliga uppgifter*

BROTTSFÖREBYGGANDE RÅDET (BRÅ)

Lars Korsell, verksjurist, mejl samt telefonkontakt 2005-05-26 och 2005-05-27.

Kerstin Öhrnell, byrådirektör, telefonkontakt 2005-09-19

DOMSTOLSVERKET

Carina Johansson, ekonomisassistent, telefonkontakt 2005-05-25.

FINANSDEPARTEMENTETS LÄNSSTYRELSEENHET

Barbro Rohdin, dep. råd och Karin Hååg, kansliråd, intervju 2005-10-28.

FÖRENINGEN SVERIGES ÖVERFÖRMYNDARE

Esbjörn Eriksson, ordförande, intervju 2005-05-17.

JUSTITIEDEPARTEMENTETS ENHET FÖR FAMILJERÄTT OCH FÖRMÖGENHETSÄTT

Dag Mattson, dep.råd och Patrik Örnsved, kansliråd, intervju 2005-10-28.

LAGUTSKOTTETS KANSLI

Lars Haglind, kanslichef, och Monica Hall, föredragande, intervju 2005-06-21

RIKSDAGENS OMBUDSMÄN – JO

Cecilia Nordenfelt, JO, och Jörgen Buhre, byråchef, intervju 2005-10-06.

Jan Pennlöv, stf ombudsman, intervju 2005-10-13.

STOCKHOLMS LÄNS GOD MANS- OCH FÖRVALTARFÖRENING

Gunnar Arnoldsson, ordförande, telefonintervju 2005-02-01.

ÅKLAGARKAMMAREN I KARLSTAD

Tyko Gullmo, kammaråklagare, telefonsamtal 2005-09-15

Annika Wiberg, kammaråklagare, telefonsamtal 2005-09-15 och 2005-09-16

ÖVERFÖRMYNDARNÄMNDENS KANSLI I STOCKHOLMS STAD

Barbro Noresson, förvaltningschef, intervju 2005-08-09.



# Bilaga 1: Granskningens genomförande

I denna bilaga följer en redovisning av de metoder som Riksrevisionen har använt sig av i syfte att besvara revisionsfrågorna i granskningen om länsstyrelsernas tillsyn av de kommunala överförmyndarna.

## Enkäter till överförmyndare och länsstyrelser

För att få en uppfattning om omfattningen av och inriktningen på överförmyndarnas verksamhet och länsstyrelsernas överförmyndartillsyn har Riksrevisionen givit Statisticon AB i uppdrag att genomföra två enkätundersökningar. Den ena enkäten riktades till samtliga kommunala överförmyndare och en andra till de tjänstemän på landets länsstyrelser som arbetar med tillsynen av överförmyndarna. Statisticon AB har redovisat enkätundersökningarnas genomförande och resultat i två rapporter. I den ena rapporten redovisas enkäternas resultat och i den andra avges en deklARATION av undersökningarnas kvalitet. Rapporterna, inklusive enkätformulären, ligger som bilaga 3 och 4 till Riksrevisionens granskningsrapport. Statisticons rapporter finns tillgängliga hos Riksrevisionen.

## Intervjuer

På samtliga 21 länsstyrelser har Riksrevisionen genomfört intervjuer med de tjänstemän som arbetar med överförmyndartillsynen. Totalt har 13 länsstyrelser besökts medan 8 har intervjuats per telefon. Intervjuerna har varit strukturerade, dvs. samma frågor har använts vid alla intervjutillfällen. Detta för att svaren ska kunna jämföras och sammanställas. Intervjufrågorna återfinns i bilaga 2.

Riksrevisionen har även genomfört intervjuer med företrädare för bl.a. kansliet för riksdagens lagutskott, Riksdagens ombudsmän (JO), Finansdepartementets länsstyrelseenhet, Justitiedepartementets enhet för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt, Stockholms läns God mans- och Förvaltarförening, Föreningen Sveriges Överförmyndare (FSÖ) och Stockholms stads överförmyndarkansli. En fullständig förteckning över personer som har kontaktats i granskningen framgår av referensförteckningen.

## Dokumentinventering

Riksrevisionen har inventerat och sammanställt drygt 400 dokument från länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna. Dokumentinventeringen omfattar följande dokument:

- Det senast beslutade inspektionsprotokollet, fram t.o.m. 17 maj 2005, från tillsynsbesök hos länets överförmyndarmyndighet. Totalt handlar detta om 281 inspektionsprotokoll.
- Länsstyrelsens beslut under 2004 om inkomna anmälningar eller klagomål. Totalt handlar detta om 86 beslut.
- Tillsynsplaner för 2003 respektive 2004.
- Checklistor som har använts vid tillsynsbesök under 2004.

I granskningens underlag ingår även en genomgång av aktuella JO-beslut i ärenden där JO har granskat främst kommunala överförmyndare, men även länsstyrelsernas tillsyn.

## Referensgrupp

En referensgrupp med sakkunniga har följt granskningsarbetet. I referensgruppen har ingått

- Eva von Schéele, förbundsjurist med ansvar för överförmyndarfrågorna inom Sveriges Kommuner och Landsting
- Sven Dahlgren, jurist och tidigare ansvarig för tillsynen av överförmyndare inom Stockholms läns länsstyrelse
- Göran Sundström, statsvetare och sakkunnig i frågor om regeringens styrning av myndigheter.

## Bilaga 2: Frågor för intervjuer med länsstyrelser

### *Använda förkortningar*

- lst länsstyrelsen  
öfm överförmyndarmyndigheten  
öf den/de personer som företräder öfm

### *1. Omfattningen av lst:s tillsyn av öfm*

I den enkät som vi skickade ut till er under våren 2005 frågade vi efter

- antalet tillsynsbesök i enlighet med tillsynsplanen,
- antalet tillsynsbesök som inte ingick i tillsynsplanen och som genomfördes pga. av klagomål el. dyl, samt
- antalet tillsynsärenden som länsstyrelsen initierade på grund av erfarenheter från tillsynsbesök, klagomål eller annat.

Vi bad er lämna ovanstående uppgifter för år 2000 resp. 2004.

- a) Speglar ovanstående uppgifter för åren 2000 resp. 2004 på ett representativt sätt frekvensen av tillsynsbesök och tillsynsärenden för femårsperioden 2000–2004 som helhet?
- b) Förekommer någon form av tillsyn som vi inte fångar med de tre kategorierna av tillsyn i strecksatserna ovan?
- c) JO:s tolkning av normen för tillsyn av öfm är att årliga inspektioner ska genomföras hos varje öfm. Delar lst denna uppfattning?
- d) Vilken inverkan har JO:s respektive JK:s beslut på länsstyrelsens tillsyn? Ge exempel.
- e) Genomför lst årlig tillsyn av varje öfm i länet? Om inte, på vilka grunder prioriteras tillsynen av olika öfm?

### *2. Tillsynens huvudsakliga innehåll*

- a) I vilken utsträckning har den faktiskt genomförda tillsynen av öfm inriktats på kontroll och övervakning?
- b) I vilken utsträckning har den faktiskt genomförda tillsynen av öfm inriktats på rådgivning?
- c) Om tillsynen har inriktats på rådgivning, i vilken utsträckning har denna handlat om generell information, normgivning eller råd i enskilda fall?
- d) Speglar inspektionsprotokollen de huvudsakliga frågor som lst har tagit upp med öfm vid inspektionsbesöken?
- e) Hur uppfattar ni förordningens krav på registergranskning?
- f) Hur uppfattar ni förordningens krav på aktgranskning?

### 3. Tillsynens resultat

- a) Är lst:s kommentarer i anslutning till granskning av enskilda akter att likställa med anmärkning?
- b) Är lst:s anmärkningar vid tillsyn av öfm likställda med kritik?
- c) Vilka brister får inte passera i lst:s tillsyn av öfm utan att de leder till kritik?
- d) Kan en viss frekvens av mindre allvarliga brister leda till kritik i lst:s tillsyn av öfm?
- e) Till vem/vilka riktar sig lst med sin kritik vid tillsynen av öfm?
- f) Skriver ni pressmeddelande om tillsynens resultat.
- g) Har landets lst gemensamma bedömningsgrunder för sina iakttagelser i tillsynen av öfm?

### 4. Uppföljning av lst:s tillsyn av öfm

- a) Följer lst upp anmärkningar och kritik som har lämnats vid genomförd tillsyn av öfm?
- b) Om så är fallet, på vilket sätt följs detta upp?
- c) Efter hur lång tid följer lst upp anmärkningar och kritik? Om tiden varierar, hur mycket varierar den med? Vad beror i så fall tidsskillnaderna på?
- d) Är det vanligt att lst får upprepa samma kritik mot en öfm?
- e) Får länsstyrelsen kännedom om mål och domar rörande brott som förmyndare, förvaltare och gode män har begått?

### 5. Initiativ till entlediganden av olämpliga öf under perioden 2000–2004

- a) På vilket sätt kan lst komma en olämplig öfm på spåren?
- b) Har någon överförmyndare entledigats på grund av olämplighet eller avgått efter länsstyrelsens kritik? Om ja, hur gick det till?

### 6. Tillsynsplaner

- a) I regeringens krav på tillsynsplaner år 2004 ingick inga formkrav. Enligt regeringens definitioner (regleringsbrevets bilaga 2 till årsredovisningens tabell 2.1) begränsades kraven på planens innehåll till att insatserna skulle anges till omfattning och innehåll samt vara tidssatta. Hur kom ni vid er lst fram till tillsynsplanens form, status och innehåll?
- b) Vilken betydelse hade tillsynsplanen för den faktiskt genomförda tillsynen 2004?
- c) Regeringen ställer inga krav på tillsynsplan i regleringsbrevet för år 2005. Hur har ni resonerat när ni har valt att upprätta, alternativt inte upprätta, någon tillsynsplan för 2005?



*7. Användning av checklistor i tillsynen av öfm*

- a) I förekommande fall, när började ni använda en checklista?
- b) Har checklistan förändrats sedan dess?
- c) Motiv för utformningen av eventuell checklista?

*8. Samordning av tillsynen av öfm mellan länen*

- a) På nationell nivå? Vilka arenor och vems initiativ?
- b) Annan samordning mellan länen?
- c) Samordningsinsatsernas inverkan på genomförd tillsyn?
- d) Fördelar och nackdelar med hittillsvarande samordning?

*9. Kontakter*

- a) Kontakter med Regeringskansliet? Orsaker? Initiativ? Resultat?
- b) Kontakter med Polisen? Orsaker? Initiativ? Resultat?
- c) Övriga kontakter av betydelse för lst:s tillsyn av öfm?

*10. Dokumentation och övriga frågor*

- a) Dokument som belyser svaren på frågorna?
- b) Övriga frågor av betydelse för lst:s tillsyn av öfm?



**Bilaga 3: Statisticon AB:s rapport**  
*– Enkät angående tillsynen av  
överförmyndarna i kommunerna*

Rapporten finns hos Riksrevisionen.

**Bilaga 4: Statisticon AB:s kvalitetsdeklaration**  
*– Enkät angående tillsynen av  
överförmyndarna i kommunerna*

Rapporten finns hos Riksrevisionen.

**Bilaga 5: Statisticon AB:s rapport:**  
*Kvalitetsbedömning av enkätundersökning om  
1995 års reform inom förmyndarskapets  
område promemoria 1 den 8 februari  
2005 Statisticon AB*

Rapporten finns hos Riksrevisionen.



## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?  
2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet  
2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen  
2004:4 Den statliga garantimodellen  
2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället  
– uppföljning av kriminalvårdens klienter  
2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning  
2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade  
2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet*  
2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård  
2004:10 Bistånd via ambassader  
– en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet  
2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser  
2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner  
2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004  
2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn  
2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi  
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen  
2004:16 Premiepensionens första år  
2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter  
2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning  
2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?  
2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004  
2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering  
2004:22 Arlandabanan *Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt*  
2004:23 Regelförenklingar för företag  
2004:24 Snabbare asylprövning  
2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?  
2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga  
sysselsättningsstödet  
2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar  
2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag  
2004:29 Kontrollen av strukturfonderna  
2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite  
2005:2 Tillväxt genom samverkan?  
2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet  
2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen  
2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik  
2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?  
2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning  
2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser

- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande –*uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? *Statens stöd till regional projektverksamhet*
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisning
- 2005:30 Skydd mot mutor *Banverket*
- 2005:31 När oljan når land –*har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – *finns förutsättningar för en effektiv tillsyn*
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – *tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se